

ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE LA REGLA DE GASTO DE PENSIONES

ESTUDIO 1/2026

29 de mayo de 2026



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2ª planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 29 de mayo de 2026

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	10
2. REGLA DE GASTO DE PENSIONES	13
2.1. Gasto bruto público en pensiones	13
2.2. La senda de crecimiento del PIB nominal de la regla de gasto en pensiones	17
2.3. Evaluación del impacto de las medidas de ingresos	18
2.3.1. Medidas directas de ingresos	19
2.3.2. Medidas indirectas de ingresos	24
Recuadro 1. Revisión de la evidencia sobre el impacto de la reforma laboral de 2021	36
Recuadro 2. La regulación extraordinaria. Una estimación tentativa de su impacto en cotizaciones	40
2.4. Resultado de la regla de gasto de pensiones	51
2.5. Encaje de la regla de gasto de pensiones con el marco fiscal	52
3. SUPUESTOS DEMOGRÁFICOS Y MACROECONÓMICOS	55
3.1. Proyecciones demográficas de la AIReF	55
3.2. Supuestos macroeconómicos	58
4. ESCENARIO FISCAL A LARGO PLAZO	61
4.1. Evolución de los recursos de las Administraciones Públicas	61
4.2. Evolución de los empleos de las Administraciones Públicas	63
5. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD	69
5.1. Impacto en las variables fiscales del gasto asociado al envejecimiento de la población	73
6. CONCLUSIONES	75
7. PROPUESTAS	77
ANEXO I. ACTUALIZACIÓN DE LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE RESIDENTES 2026-2050	79

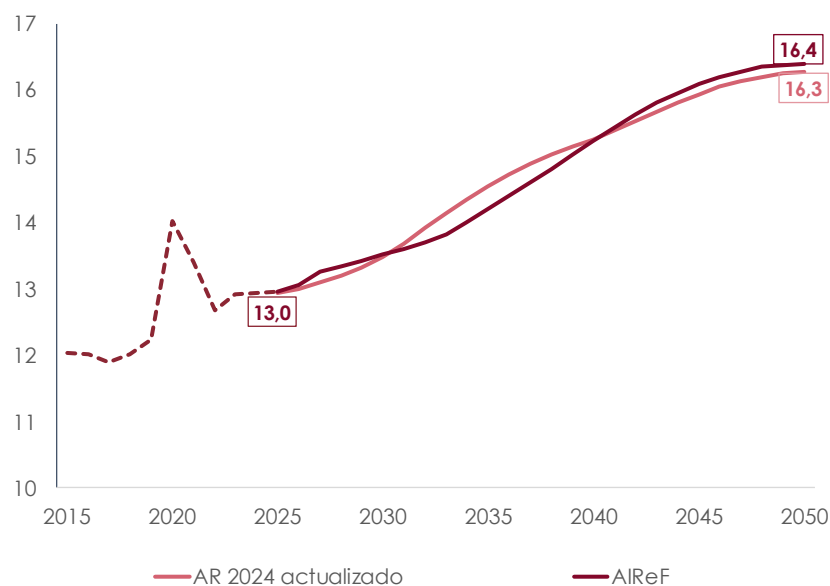
RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) lleva a cabo este estudio sobre el cumplimiento de la regla de gasto en pensiones, en cumplimiento del Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, que se concretó en el encargo del Consejo de Ministros de 14 de abril de 2026¹. Este pronunciamiento de carácter adicional al trienal previsto en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de reforma del sistema de pensiones, actualiza las conclusiones y análisis presentados por la AIReF el 31 de marzo de 2025 con la publicación conjunta del Informe de Evaluación de la regla de gasto pensiones y la Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas (AA. PP.) a largo plazo.

El presente estudio ratifica las conclusiones alcanzadas en 2025 sobre la regla de gasto de pensiones, puesto que no se supera el límite establecido por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023. Con la nueva información disponible, el gasto en pensiones neto de medidas de ingresos es del 13,0 % del PIB en promedio del periodo 2022 – 2050. Esto supone dos décimas de PIB menos que en el pronunciamiento anterior por una mayor estimación del impacto de las medidas de ingresos para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, 1,6 % del PIB en el estudio frente al 1,4 % anterior. Por su parte, el gasto bruto público en pensiones se mantiene en un promedio del 14,6 % del PIB en el periodo 2022 - 2050 tras incorporar los datos observados de PIB y gasto en pensiones de 2024 y 2025.

¹ [La Moncloa. Referencia Consejo de Ministros | 14/04/2026 \[Consejo de Ministros/Referencias\]](#)

GRÁFICO 1. GASTO BRUTO PÚBLICO EN PENSIONES (% PIB)



Fuente: IGAE, Seguridad Social, Informe de Envejecimiento y AIReF

Nota: AR2024 actualizado se refiere a las proyecciones usando los datos del Informe de Envejecimiento enlazados y actualizados mediante los datos observados hasta 2025

CUADRO 1. IMPACTO MEDIO ANUAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE 2020 PARA FORTALECER LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (% PIB)

	Impacto hasta 2025	Impacto promedio 2022-2050
Variación ingresos	0,9	1,6
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	0,3	0,4
Evolución Bases Máximas Cotización	0,2	0,3
Cotización adicional de solidaridad	0,0	0,1
Reforma cotizaciones trabajadores autónomos	0,0	0,3
Transferencias	0,3	0,3
Incrementos Salario Mínimo Interprofesional	0,1	0,1
Reforma laboral	0,0	0,0
Regularización inmigrantes (*)	0,0	0,0

Fuente: IGAE, Seguridad Social y AIReF

(*) Nota: La regularización extraordinaria de población extranjera se encuentra en proceso de implementación en el momento de realizar este informe, lo que hace que la incertidumbre en torno a la estimación de su impacto sea muy alta (véase recuadro 2).

CUADRO 2. GASTO BRUTO PÚBLICO EN PENSIONES NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (% PIB)

Regla de gasto	Gastos			Medidas ingresos			Gasto neto de medidas		
	Dato	Límite	Cumple	Dato	Límite	Cumple	Dato	Límite	Cumple
AR 2024 actualizado	14,6	15,0	✓	1,6	1,7	✗	13,0	13,3	✓
AIReF	14,5	15,0	✓	1,6	1,7	✗	13,0	13,3	✓

Fuente: Informe de Envejecimiento, Seguridad Social y AIReF

Este estudio también ratifica las conclusiones sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo recogidas en la mencionada Opinión de 2025. En un escenario a políticas constantes en el que no operan las reglas fiscales, la deuda iniciaría una trayectoria ascendente a largo plazo impulsada por el proceso de envejecimiento de la población española, agravando la situación de vulnerabilidad de las finanzas públicas. Tras actualizar las previsiones demográficas, macroeconómicas y fiscales, este escenario lleva la deuda a un 123 % del PIB en 2050, un nivel seis puntos inferior al previsto en la Opinión de 2025. Esta mejora en términos relativos respecto a la previsión anterior se explica fundamentalmente por la mejora en las previsiones fiscales a medio plazo hasta 2030. Con todo, estas estimaciones no incorporan otras presiones de gasto asociadas, por ejemplo, al cambio climático o a posibles incrementos del gasto en defensa por encima de lo contemplado en las previsiones de la AIReF.

GRÁFICO 2. DEUDA PÚBLICA (% PIB)

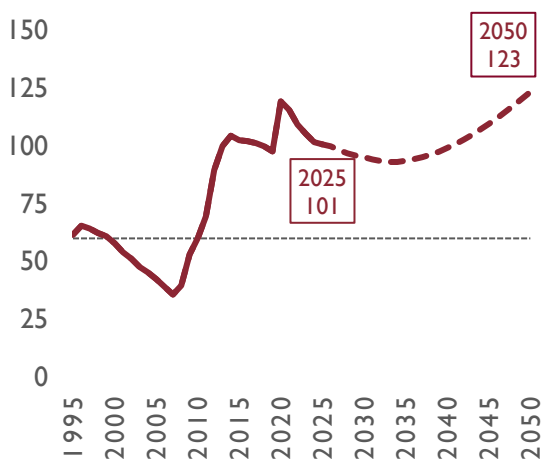
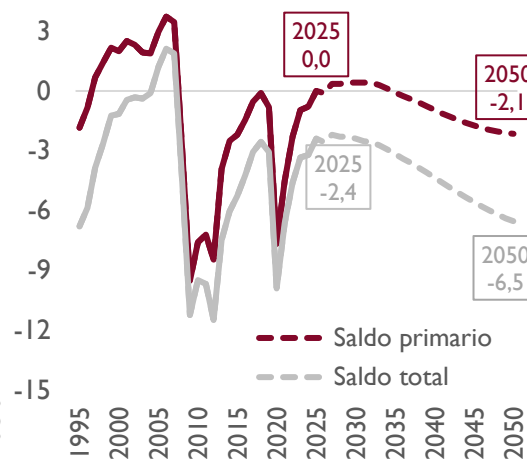


GRÁFICO 3. SALDO PÚBLICO (% PIB)



Fuente: AIReF

La aparente contradicción entre el resultado de la regla de gasto de pensiones y las conclusiones del análisis de sostenibilidad obedece a los problemas de diseño de la propia regla de gasto de pensiones, que han sido señalados de manera reiterada por la AIReF en informes y opiniones anteriores.

En primer lugar, la regla de gasto de pensiones parte de una visión parcial de la sostenibilidad que se limita al gasto en pensiones en nivel sobre PIB y a una definición imprecisa de medidas de ingresos. Las referencias que se establecen en la regla de gasto en pensiones (el gasto en pensiones en el promedio del período 2022 - 2050, menos el impacto de las medidas de ingresos implementadas, no puede superar el 13,3 % del PIB) no guardan relación con la sostenibilidad de las cuentas públicas, como muestra el hecho de que el cumplimiento de esta regla sea compatible con un incremento de la deuda pública en los próximos años. Asimismo, la AIReF estima que, para financiar el aumento del gasto en pensiones esperado, las transferencias implícitas del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central deberán aumentar 2,3 puntos hasta alcanzar el 3,0 % del PIB. Este incremento, en ausencia de medidas, supondrá una minoración de los recursos disponibles para la financiación de otras políticas de gasto o el recurso al endeudamiento, lo que parece difícil de compatibilizar con las exigencias y compromisos derivados de los marcos fiscales europeo y nacional.

En definitiva, este enfoque parcial contrasta con una visión integral de la sostenibilidad que considere el conjunto de ingresos y gastos y la consecuente evolución de la deuda pública como recoge la AIReF en sus opiniones sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo.

En segundo lugar, el diseño de la regla vinculado a las previsiones del Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea impide incorporar la información más reciente sobre la situación del sistema público de pensiones y la economía en general. Concretamente, se sigue tomando en consideración las previsiones del Informe de Envejecimiento publicado en 2024 (AR2024), cuando ya está prevista una nueva edición de este informe para 2027. De hecho, Eurostat ya ha publicado sus nuevas previsiones demográficas (EUROPOP2025) que serán la base para el nuevo informe y que difieren sustancialmente de las anteriores (EUROPOP2023).

En tercer lugar, la regla de gasto de pensiones no encaja en el nuevo marco fiscal europeo. Por un lado, el nuevo marco fiscal europeo toma como ancla el nivel de deuda pública, que no es considerada en ningún momento en el diseño de la regla de gasto de pensiones. Por otro lado, sitúa como variable clave de supervisión el gasto primario neto de medidas de ingresos definido en términos de tasas de variación anuales y acumuladas, mientras que la regla de gasto de pensiones se determina en nivel de PIB. En cuanto al marco

fiscal nacional actualmente vigente, la AIRcF ha propuesto su reforma en la Opinión publicada en noviembre de 2025².

Por ello, la AIRcF propone al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones reformar la regla de gasto de pensiones para que guarde más consistencia con la sostenibilidad de las cuentas públicas y con el cumplimiento de los compromisos del marco fiscal nacional y europeo. Para ello, debería:

- Expresarse en términos de tasas de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos de los Fondos de la Seguridad Social.
- Integrarse dentro los compromisos del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo.

La factibilidad de estos compromisos puede ser evaluada con carácter previo e independiente por la AIRcF de manera conjunta con el resto del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo.

Por otro lado, la AIRcF quiere hacer notar que la valoración de algunas de las medidas de ingresos como el efecto del conjunto de las medidas con impacto en el mercado laboral aprobadas desde 2020 se encuentra sujeta a una incertidumbre notable, por la complejidad inherente a este ejercicio empírico en un contexto de perturbaciones económicas sucesivas que dificultan la identificación de relaciones causales. Por ello sería necesario disponer de evidencia adicional proporcionada por otras instituciones o desde el ámbito académico.

² [Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional](#)

1. INTRODUCCIÓN

La disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023³, de 16 de marzo, encomendó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) la elaboración cada tres años de un informe de evaluación sobre el impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones a partir de 2020. En dicho análisis, la AIReF solo tiene que estimar el impacto de las medidas de ingresos en el promedio de 2022 - 2050 y comprobar si el gasto estimado para ese período en el Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea, menos el impacto de las medidas, supera o no el 13,3 % del PIB.

El Real Decreto 100/2025⁴ precisa el contenido del informe. Ese Real Decreto 100/2025 define los ingresos del sistema público de pensiones recurriendo a lo establecido en el artículo 109.1 de la Ley General de la Seguridad Social relativo a los recursos de la Seguridad Social, que incluyen tanto las cotizaciones sociales como las aportaciones del Estado, y añadiendo los recursos de los presupuestos del Estado para el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado. En cuanto a las medidas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, el Real Decreto 100/2025 especifica que, además de las medidas que tengan impacto directo en los ingresos del

³ Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

⁴ Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la AIReF.

sistema público de pensiones, se deberán tener en consideración otras medidas que aumenten el número de las personas obligadas a cotizar, así como las reformas del mercado de trabajo y de otras normas laborales que incidan estructuralmente, de manera directa o indirecta, en el fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones.

La AIReF publicó el Informe de Evaluación de la regla de gasto de pensiones el 31 de marzo de 2025 en el que concluía que no se superaba el límite establecido. De esta forma, la AIReF daba cumplimiento a lo establecido en el citado Real Decreto-ley y en el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, si bien advertía que en términos dinámicos no se constata una mejora del sistema público de pensiones. Asimismo, para ofrecer una visión integral de la sostenibilidad frente al enfoque parcial y restringido de la regla de gasto de pensiones, la AIReF publicó también su segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo en la que ponía de manifiesto la falta de coherencia de la regla de gasto con la sostenibilidad de las cuentas públicas y con los compromisos adquiridos en el marco de reglas europeo.

El Real Decreto 561/2025⁵, de 1 de julio, estableció la obligación de elaborar un pronunciamiento adicional antes del 1 de junio de 2026. Este nuevo pronunciamiento obedece según se explicita al objetivo de tener en cuenta los grandes shocks observados en los datos macroeconómicos definitivos de los últimos años y disponer de información suficiente para evaluar las reformas económicas. Con fecha 14 de abril de 2026, el Consejo de Ministros materializó esta nueva obligación solicitando la realización del presente estudio. En él, la AIReF se pronuncia nuevamente sobre el cumplimiento de los límites establecidos en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023. La AIReF envió al Gobierno el Plan de Acción para la elaboración de este estudio y fue aprobado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

El estudio se completa con una actualización de las proyecciones de ingresos y gastos de la AIReF a largo plazo para analizar el impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en su conjunto, en línea con la nueva redacción del artículo 12 del Real Decreto 100/2025 introducida por el Real Decreto 561/2025. Para ello la AIReF actualiza de nuevo sus proyecciones demográficas y su escenario de crecimiento a medio y largo plazo, incorporando la información más reciente disponible, así como las

⁵ Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

proyecciones de gasto en pensiones y de otro tipo de gasto asociados al envejecimiento. Adicionalmente, este estudio incluye una actualización de las proyecciones de deuda a largo plazo de la AIReF.

2. REGLA DE GASTO DE PENSIONES

2.1. Gasto bruto público en pensiones

El gasto medio bruto público en pensiones —que incluye el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social, pensiones no contributivas y pensiones de clases pasivas del Estado— en el periodo 2022 - 2050 se sitúa en el 14,6 % de acuerdo con el último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea de 2024 actualizado con la información más reciente. Esta senda de gasto —recibida de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social— se construye incorporando los datos observados de gasto nominal en pensiones y de PIB hasta 2025 y aplicando, a partir de 2026, las tasas de crecimiento de ambas partidas proyectadas en el Informe de Envejecimiento de 2024.

Estas proyecciones que se incorporan en la regla de gasto presentan algunas limitaciones. Por un lado, los supuestos de evolución demográfica y macroeconómica fueron adoptados en 2023 y, por tanto, no incorporan la información más reciente. De hecho, Eurostat ya ha publicado las proyecciones demográficas que se utilizarán en el Informe de Envejecimiento de 2027 —EUROPOP2025—, mientras que los supuestos macroeconómicos a largo plazo se acordarán durante la primavera de 2026. El desfase temporal del ejercicio utilizado como referencia para la aplicación de la regla de gasto

de pensiones hace que difícilmente puedan incorporarse de manera plena las sorpresas en las tendencias macroeconómicas y demográficas subyacentes. Por otro lado, el ejercicio se basa en metodologías e hipótesis comunes a todos los países de la UE, lo que limita la capacidad de recoger plenamente las especificidades de cada economía.

El promedio del gasto bruto público en pensiones en el periodo 2022 - 2050 según la AIReF se situará en el 14,5 % del PIB, estimación casi una décima inferior a la del Informe de Envejecimiento actualizado. Las proyecciones de la AIReF se elaboran a partir de modelos propios para las variables demográficas, un cuadro macroeconómico de largo plazo y un modelo de gasto en pensiones capaz de recoger las características del sistema español y el impacto de las reformas graduales adoptadas en los últimos años⁶. Además, estas estimaciones incorporan la información observada más reciente.

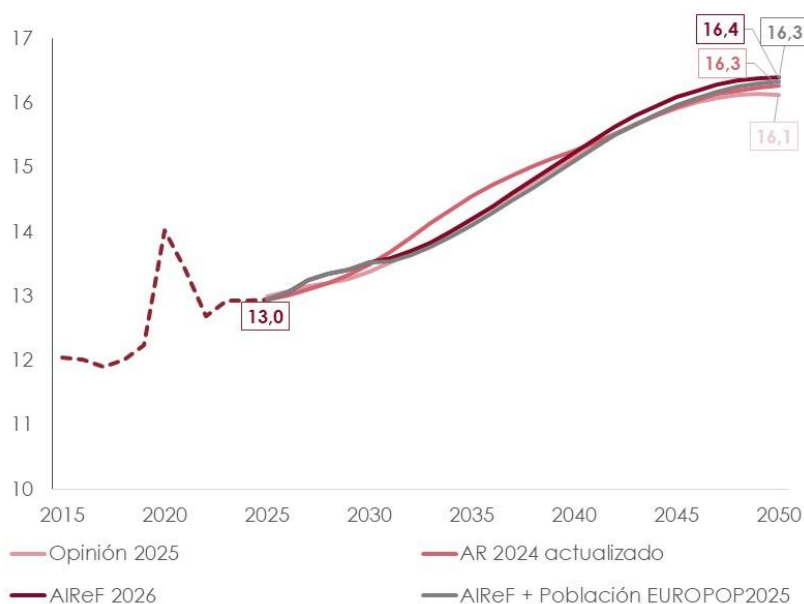
La AIReF estima que, en el escenario base, el gasto total en pensiones aumentará del 13 % al 16,4 % del PIB entre 2025 y 2050 frente al 16,3 % del Informe de Envejecimiento actualizado. El crecimiento del gasto en pensiones se explica principalmente por la evolución demográfica, que determina que la tasa de dependencia de mayores, definida como la ratio de los mayores de 75 años sobre la población entre 15 y 74 años, casi se duplique entre 2025 y 2050.

La estimación de la AIReF supone una revisión al alza de tres décimas del gasto en pensiones respecto a la Opinión de 2025, que estimaba un gasto del 16,1 % del PIB en 2050. Este incremento se explica principalmente por la incorporación de la información más reciente de la Seguridad Social y de las clases pasivas del Estado, así como por la revisión al alza del IPC previsto para 2026, que genera un aumento permanente del gasto de dos décimas del PIB a partir de 2027.

Si se incorporasen las proyecciones demográficas de EUROPOP2025 al cuadro macroeconómico de largo plazo y a la proyección de gasto en pensiones con los modelos de la AIReF, el gasto bruto total en pensiones alcanzaría el 16,3 % en 2050. El promedio para 2022-2050 sería del 14,5 % del PIB, similar a la del escenario basado en las proyecciones demográficas de la AIReF.

⁶ Para más información sobre la metodología de proyección, véase el [Documento técnico sobre la metodología de la estimación del gasto en pensiones. Resultados.](#)

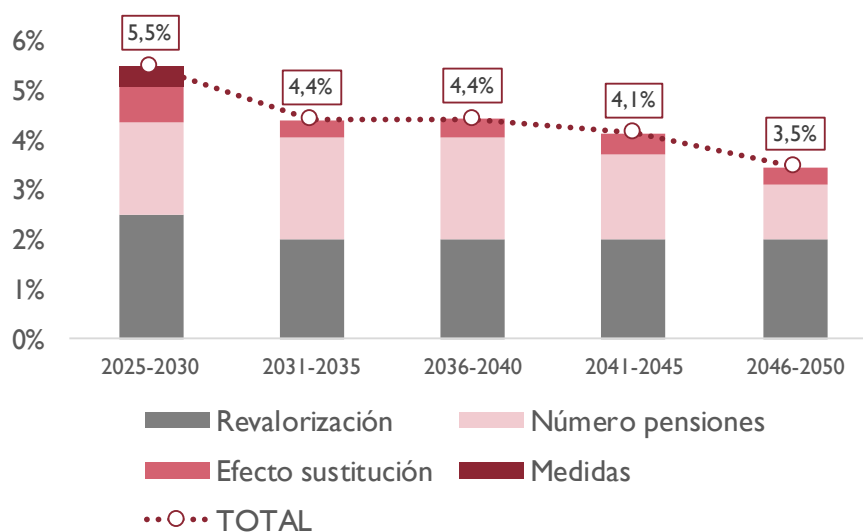
GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES (% PIB)



Fuente: IGAE, Informe de Envejecimiento, Eurostat y AIReF

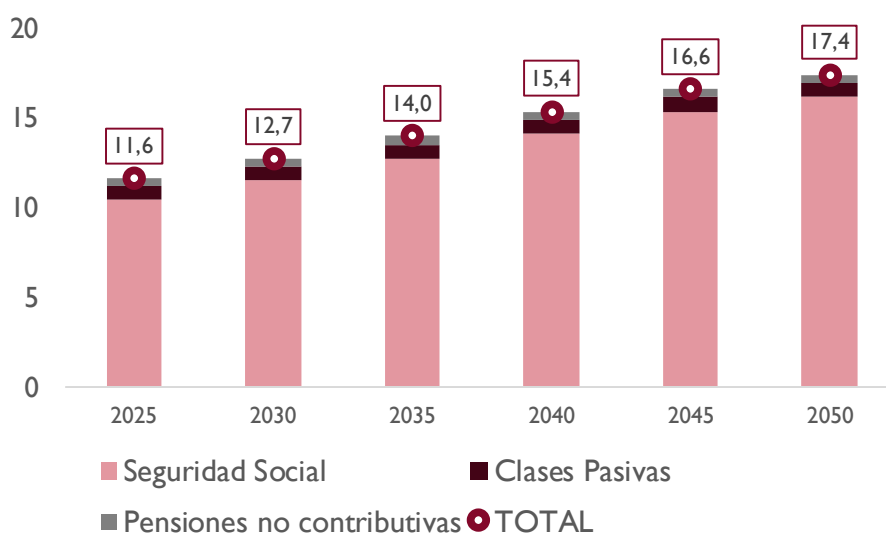
El crecimiento del gasto en pensiones supera el 4 % anual hasta 2045, impulsado principalmente por la revalorización de las pensiones con el IPC del año anterior, por el aumento del número de pensiones y, en menor medida, por el efecto sustitución. El número de pensiones contributivas de la Seguridad Social aumenta de forma continuada entre 2025 y 2050 como consecuencia del envejecimiento de la población. En cambio, las pensiones de clases pasivas del Estado inician una senda descendente a partir de 2040, al tratarse de un sistema en extinción en el que no se incorporan nuevos cotizantes desde 2011. Por último, el número de pensiones no contributivas se mantiene estable, dado que se asume que mantienen un peso sobre el PIB constante a lo largo de todo el horizonte de proyección.

GRÁFICO 5. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES



Fuente: AIReF

GRÁFICO 6. NÚMERO DE PENSIONES (MILLONES)

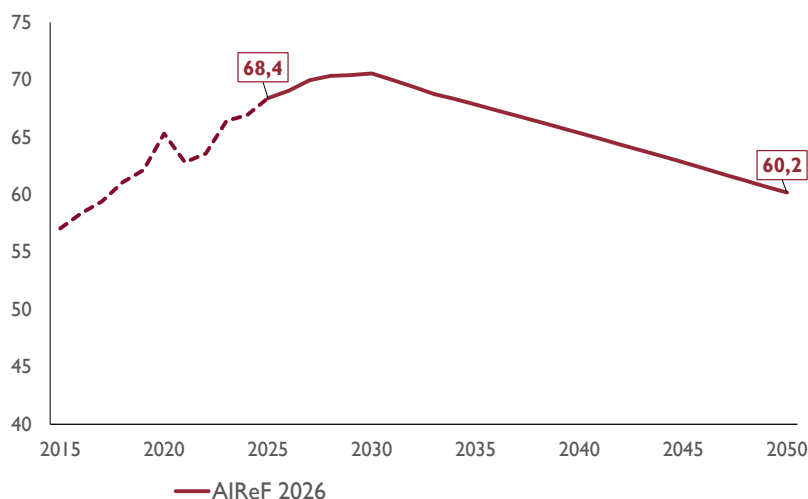


Fuente: AIReF

La tasa de generosidad del sistema contributivo de pensiones —que incluye las pensiones del sistema de Seguridad Social y del sistema de clases pasivas del Estado— se reduce del 68,4 % al 60,2 % entre 2025 y 2050. Este indicador mide la relación entre la pensión y el salario medios de los trabajadores, y refleja la suficiencia de las prestaciones del sistema para reemplazar las rentas laborales. La disminución de la tasa de generosidad a partir de 2031 obedece a que los salarios, que se asume que evolucionan con la productividad y el

deflactor del PIB, aumentan a mayor ritmo que las pensiones, que se revalorizan con el IPC del año anterior de acuerdo con la regulación.

GRÁFICO 7. TASA DE GENEROSIDAD (PENSIÓN MEDIA / SALARIO MEDIO)



Fuente: Seguridad Social y AIReF

2.2. La senda de crecimiento del PIB nominal de la regla de gasto en pensiones

La senda de PIB nominal con la que se valora el cumplimiento de la regla de gasto en pensiones no permite incorporar el impacto de los shocks macroeconómicos y demográficos más recientes. En concreto, el Real Decreto 100/2025 establece que la senda del PIB con la que AIReF debe analizar el cumplimiento de la regla de gasto en pensiones debe incorporar el último dato de la Contabilidad Nacional disponible, en este caso el 2025. Hacia adelante esta senda se actualiza, siguiendo el Real Decreto, con las tasas de variación del PIB nominal del Informe de Envejecimiento (AR2024), elaborado hace ya más de 3 años. En un contexto de fuertes perturbaciones demográficas y económicas, esas estimaciones ya no reflejan adecuadamente el comportamiento subyacente de la economía española.

La actualización de las previsiones demográficas de la AIReF y de las previsiones macroeconómicas a medio y largo plazo consistentes con estas proyecciones de población conduce a una dinámica de crecimiento del PIB nominal a medio plazo superior a la derivada de la actualización de la senda prevista en el Real Decreto 100/2025. Dada la afluencia de inmigrantes de los años recientes, la AIReF revisa al alza sus proyecciones de población para los próximos años. En consistencia con la mayor aportación al crecimiento de la

población en edad de trabajar, también se revisa el crecimiento del PIB real y nominal en el horizonte de medio plazo. Ello hace que las previsiones de crecimiento del PIB nominal de la AIReF superen a las del AR2024 y a la actualización de la senda que se obtiene siguiendo el Real Decreto 100/2025.

GRÁFICO 8. PROYECCIONES DE PIB NOMINAL Y POBLACIÓN DEL AR2023 FRENTE A ACTUALES

GRÁFICO 8.A. PROYECCIONES DE PIB NOMINAL (MILES DE MILLONES DE EUROS)

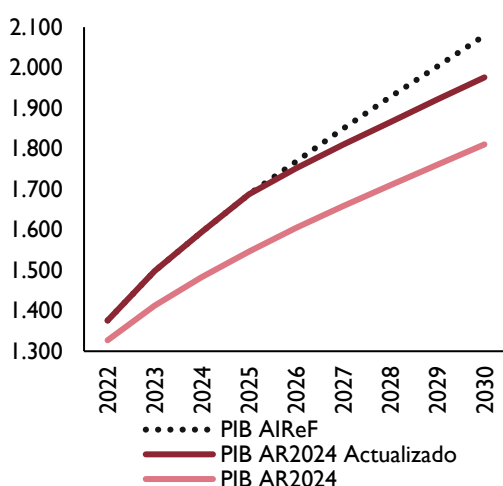
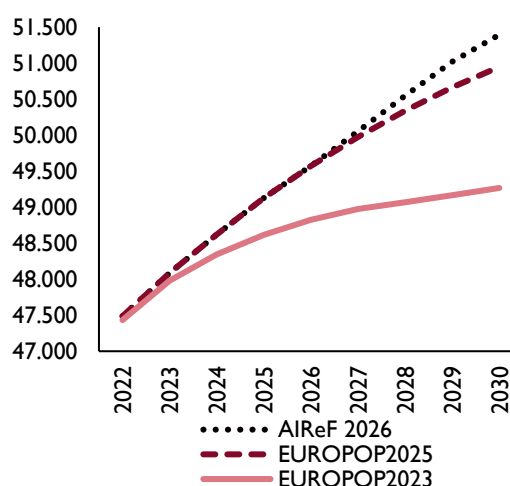


GRÁFICO 8.B. PROYECCIONES DE POBLACIÓN (MILES DE RESIDENTES)



Fuente: Eurostat, INE y AIReF

2.3. Evaluación del impacto de las medidas de ingresos

El Real Decreto-ley 2/2023 establece la obligación legal de la AIReF de evaluar el impacto de las medidas adoptadas desde 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el período 2022-2050. En particular se debe calcular el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB en ese período.

Asimismo, el Real Decreto 100/2025, modificado por el Real Decreto 561/2025, precisa el alcance y contenido de esa obligación legal. Entre las medidas a considerar se incluyen las medidas de Seguridad Social que actúan de manera directa sobre los ingresos. Adicionalmente se ha de incluir una valoración de las medidas que afecten al número de personas obligadas a cotizar, así como las reformas del mercado de trabajo y de otras normas laborales o de empleo que incidan estructuralmente de manera directa o indirecta, en los ingresos del sistema público de pensiones.

El impacto medio anual estimado por la AIReF del conjunto de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones es del 1,6 % del PIB en el periodo 2022-2050. Esto supone casi dos décimas más que lo estimado en la Opinión de 2025, principalmente por la

nueva información disponible para la estimación de la reforma del régimen de autónomos. Siguiendo la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-ley 2/2023, la AIReF ha empleado los supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea para realizar sus estimaciones. Las medidas analizadas son el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), la evolución de las bases máximas de cotización, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), las transferencias del Estado a la Seguridad Social para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, las medidas de reforma laboral, los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y la regularización de inmigrantes.

CUADRO 3. IMPACTO MEDIO ANUAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE 2020 PARA FORTALECER LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (% PIB)

	Impacto hasta 2025	Impacto promedio 2022-2050
Variación ingresos	0,9	1,6
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	0,3	0,4
Evolución Bases Máximas Cotización	0,2	0,3
Cotización adicional de solidaridad	0,0	0,1
Reforma cotizaciones trabajadores autónomos	0,0	0,3
Transferencias	0,3	0,3
Incrementos Salario Mínimo Interprofesional	0,1	0,1
Reforma laboral	0,0	0,0
Regularización inmigrantes (*)	0,0	0,0

Fuente: IGAE, Seguridad Social y AIReF

(*) Nota: La regularización extraordinaria de población extranjera se encuentra en proceso de implementación en el momento de realizar este informe, lo que hace que la incertidumbre en torno a la estimación de su impacto sea muy alta (véase el Recuadro 2).

2.3.1. Medidas directas de ingresos

La AIReF actualiza en este estudio el impacto de las medidas directas de ingresos con toda la información nueva disponible. La valoración promedio de las medidas entre 2022-2050 no varía, excepto en el caso del impacto de la reforma del régimen de cotización de autónomos. En este caso, la información disponible sobre rendimientos y bases de cotización media por tramo recibida al realizarse la regularización de 2025 y 2026 ha permitido sustituir varias hipótesis por datos y mejorar sustancialmente el análisis, llevando a una revisión al alza del impacto esperado.

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional ha incrementado los ingresos del sistema en tres décimas de PIB y se espera que entre 2022 y 2050 lo haga en promedio un 0,4 % de PIB anual. El impacto de esta medida hasta la fecha se obtiene de los datos publicados de ejecución presupuestaria para esta partida. Desde entonces, se utilizan los supuestos macroeconómicos del Informe de Envejecimiento 2024 para proyectar las bases de cotización, obtenidas de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) más reciente, con los salarios y los cotizantes con el empleo. El producto de ambos conceptos serán las bases de cotización del año y el MEI del año se obtiene multiplicando el incremento del tipo correspondiente al año (desde 0,6 en 2023 a 1,2 desde 2029) por esas bases de cotización. Esto implica que la medida tendrá un impacto anual creciente desde 0,2 % en 2023 al 0,4 % del PIB desde 2029.

Asimismo, la evolución de las bases máximas de cotización ha incrementado la recaudación hasta el momento en dos décimas de PIB, y se espera que en promedio aumente la recaudación en tres décimas de PIB entre 2022 y 2050. Para estimar el impacto de esta medida se ha establecido como escenario contrafactual que las bases máximas se revalorizasen con el IPC en vez de con el IPC más 1,2 puntos porcentuales adicionales. A partir de una explotación de la MCVL con datos fiscales, se ha obtenido la distribución de ingresos de los individuos del régimen general. Esa distribución de ingresos se proyecta en el tiempo con la evolución de los salarios del escenario macroeconómico del Informe de Envejecimiento. A continuación, se estima la recaudación adicional que se percibe por aumentar la base de cotización en ambos escenarios para todos los años y se considera que el impacto de la medida será la diferencia entre ambos. Adicionalmente, se considera la distribución de los rendimientos del RETA, y, por lo tanto, según se despliegue la reforma y coticen por sus rendimientos reales, esta medida pasará a tener efecto para ese grupo también al compartir la base máxima con el régimen general.

La cotización adicional de solidaridad ha incrementado la recaudación en algo menos de media décima de PIB desde su entrada en vigor en 2025, y se espera que aumente los ingresos en una décima de PIB en promedio para el periodo 2022-2050. Para realizar esta simulación se ha utilizado la explotación de la MCVL descrita en el párrafo anterior. A partir de ella, se estima el incremento de ingresos multiplicando el tipo que corresponde a cada tramo de ingresos por encima de las bases máximas por el ingreso promedio de esa franja. En este caso, el contrafactual sería que no hubiese recaudación, luego el total que se ingresa es el impacto de la medida. La entrada en vigor progresiva de la medida determina un perfil creciente de los ingresos hasta

alcanzar algo más de una décima de PIB en 2045, que se mantiene para el resto del horizonte de proyección.

La reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) supondrá un aumento de ingresos promedio de tres décimas de PIB para el periodo 2022-2050, una décima más que lo estimado en la Opinión de 2025.

La estimación inicial se basó en el cruce de datos del IRPF con los de Seguridad Social como mejor metodología dada la información disponible en ese momento, considerándose que el impacto de cotizar por rendimientos sería de tres décimas desde 2032. Esto se traducía en un aumento de dos décimas promedio en el periodo considerado. Desde la publicación de la Opinión de 2025 ya se han llevado a cabo dos procesos de regularización de cuotas correspondientes a los ejercicios 2023 y 2024 y realizados en la primera parte de 2025 y 2026 respectivamente. Esto implica disponer de datos reales de la distribución por tramos de rendimientos, lo que permite mejorar y afinar la metodología para estimar el impacto. Asimismo, esta estimación únicamente considera los efectos sobre las cotizaciones sociales, sin tener en cuenta el potencial incremento de la recaudación del IRPF.

La AIRcF asume que los ingresos adicionales por la reforma del RETA se materializarán en tres momentos separados hasta obtener el impacto completo de cotizar por sus rendimientos en 2032. En primer lugar, los datos apuntan a que en 2024 ya ha habido un impacto positivo sobre la recaudación. En segundo lugar, en 2026 los autónomos societarios y familiares pasan a tener que cotizar por la base mínima del régimen general (1.424 €) en lugar de la cotización mínima de 1.000 € que se había establecido transitoriamente. Por último, utilizando los datos de la regularización de 2023 y 2024, se estima el impacto de que este colectivo cotice según sus rendimientos.

La AIRcF estima que en 2024 la recaudación ha sido unos 300 millones superior a lo esperado si se hubiese cotizado siguiendo la estructura de bases de 2022. Este incremento se considera que tiene una naturaleza permanente. Para realizar esta estimación⁷, se hace una simulación de lo que hubiese cotizado el colectivo en 2024 de haber establecido sus bases respecto a la base mínima de la misma forma que se hizo en 2022.

El establecimiento de la base mínima de los autónomos societarios y familiares en el nivel de la base mínima del régimen general en 2026 tendrá

⁷ En esta estimación se tienen en cuenta las personas que cotizan por la tarifa plana (teniendo en cuenta el aumento de la misma entre 2022 y 2024 de 60 a 80 €), la base mínima de 2022, y se realiza un ajuste por el número de meses promedio cotizados en 2024. Se considera un tipo de cotización del 28,3 %.

un impacto de casi una décima de PIB, permanente en el tiempo. A partir de los datos sobre el número de autónomos y sus bases de cotización medias proporcionados por la Seguridad Social por tipo⁸ y tramo de rendimientos, se estima en casi una décima de PIB el impacto que tiene aumentar la base mínima hasta el nivel del régimen general en 2026⁹.

Finalmente, el impacto de cotizar en base a los rendimientos obtenidos en 2032 será de cinco décimas de PIB en 2032. Esta estimación incluye las dos mencionadas anteriormente. A partir de los datos sobre el número de autónomos y sus rendimientos medios proporcionados por la Seguridad Social por tipo¹⁰ y tramo de rendimientos, la AIReF estima el impacto de cotizar por los rendimientos obtenidos¹¹ en cinco décimas de PIB desde 2032, que se traduce en tres décimas de impacto en promedio para el periodo 2022-2050. No obstante, está pendiente de concreción la implementación del periodo transitorio entre 2027 y 2031, puesto que la ley únicamente especifica que se cotizará por los rendimientos reales sujetos a una base mínima y una base máxima a partir de 2032. También queda un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución de las bases mínimas y bases máximas. Aunque tradicionalmente las bases mínimas del Régimen General y del RETA han sido similares, ambas bases se desacoplaron en 2019, ya que en el Régimen General se incrementó de acuerdo con el SMI, mientras que se mantuvo en el RETA. Aunque esta brecha se elimina para los autónomos societarios y familiares en 2026, para el resto se ha incrementado en el primer periodo transitorio de la reforma del RETA, que ha introducido una reducción adicional de la base mínima de cotización. Por el contrario, las recomendaciones del Pacto de Toledo señalan como objetivo la aproximación del Régimen General y del RETA, lo que podría llevar a deducir

⁸ La información se ha remitido desagregada por autónomos societarios, familiares y el resto.

⁹ La estimación se realiza considerando que se va a incrementar la recaudación en la diferencia entre la base mínima del régimen general y la base promedio de cada tramo. Para los tramos inferiores se considera la base mínima del grado inferior (1.424,4 €) mientras que en las franjas superiores se considera la base mínima del grado superior (1.989,3 €).

¹⁰ La información se ha analizado desagregada por autónomos societarios, familiares y el resto.

¹¹ En esta estimación se tienen en cuenta las personas que cotizan por la tarifa plana y se considera que se mantiene el número y el coste de dicha tarifa. Para las bases mínimas y las máximas se realiza un ajuste por los meses promedio en los que cotizan en 2024, pero en el resto de los tramos, al cotizar por sus rendimientos, este ajuste no es pertinente. Se considera un tipo de cotización del 28,3 %.

que debe producirse en algún momento del tiempo una convergencia entre las bases mínimas de uno y de otro. Ante esta indefinición, la AIReF ha optado por una posición prudente y mantiene constantes en términos reales las bases mínimas del resto de autónomos tal y como se han fijado para el régimen transitorio. Como consecuencia, el impacto de la medida se considera constante durante todo el periodo 2032-2050.

A pesar de que las transferencias del Estado a la Seguridad Social han crecido unos 1,4 puntos del PIB desde 2020, sólo una pequeña parte de este incremento supone un fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones. El Estado realiza transferencias a los Fondos de Seguridad Social¹² por un importe superior al 2,8 % del PIB, incluyendo aquellas en aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo relativas a la separación de las fuentes de financiación. En este sentido, la Ley General de Seguridad Social regula los conceptos que deben ser financiados por el Estado de manera permanente a través de las consignaciones anuales en los Presupuestos Generales del Estado¹³. Estas transferencias se han incrementado en 1,4 puntos del PIB con posterioridad a 2020 en aplicación del último acuerdo en el seno del Pacto de Toledo. No obstante, la AIReF considera que no todo el incremento de las transferencias a los Fondos de la Seguridad Social supone un fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones¹⁴.

La AIReF considera que las transferencias del Estado destinadas a financiar reducciones de ingresos por cotizaciones sociales fortalecen los ingresos del sistema público de pensiones con un impacto promedio de dos décimas de PIB entre 2022 y 2050. A partir de 2021, el Estado realiza una transferencia para financiar las reducciones en la cotización de la Seguridad Social y para financiar las subvenciones al Régimen Especial del Mar, Sistema Especial Agrario y contratos de formación. En 2024, estas transferencias alcanzaron un importe en 2024 de 1.812,3 millones de euros y de 1.162,2 millones de euros

¹² Los Fondos de la Seguridad Social en términos de Contabilidad Nacional está compuesto por el Sistema de Seguridad Social, el SEPE y el FOGASA. Dentro del Sistema de Seguridad Social se incluyen, además de las pensiones, otras prestaciones sociales como el Ingreso Mínimo Vital, la incapacidad temporal o los permisos por maternidad y paternidad.

¹³ Artículo 109 y disposición adicional trigésimo segunda del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹⁴ El sistema público de pensiones incluye las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social, las pensiones no contributivas y las pensiones del régimen de clases pasivas.

respectivamente. Esta financiación tiene carácter permanente¹⁵ y, por lo tanto, se mantendría durante todo el periodo 2022 – 2050.

También se consideran ingresos para fortalecer el sistema el incremento de las transferencias para financiar medidas que aumentan gastos no contributivos, incluidos en el gasto en pensiones, con un promedio de una décima de PIB entre 2022 y 2050. El Gobierno ha adoptado determinadas medidas que suponen un incremento del gasto bruto medio de pensiones, y que como tal se han incluido en la estimación de gasto del Informe de Envejecimiento y de la AIR^eF, pero que a su vez suponen un incremento de las transferencias del Estado por la misma cuantía al tratarse de conceptos no contributivos financiados de manera permanente y total por el Estado de acuerdo con la normativa vigente. En este sentido, la reforma ha incluido un incremento progresivo de las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación y los complementos por mínimos hasta cerrar la brecha con el umbral de pobreza. Esta medida comenzó a aplicarse en 2023 y está prevista su implantación progresiva hasta 2027. Asimismo, también se ha comprometido un incremento del 5% anual adicional en 2025 del complemento a las pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género. En 2026 el aumento de las pensiones no contributivas un 11,4% aprobada en el RD 241/2026 de 25 de marzo de 2026 supera el importe del incremento para alcanzar el umbral de pobreza, por lo que esta subida adicional se incluye también.

2.3.2. Medidas indirectas de ingresos

La valoración del impacto de las medidas implementadas desde 2020 que afectan de forma indirecta a los ingresos del sistema de pensiones se centra en el impacto de las subidas del salario mínimo interprofesional y un conjunto amplio de medidas en el ámbito laboral que han podido afectar a las cotizaciones sociales. Desde 2020 se ha implementado un amplio abanico de medidas laborales entre las que destacan la reforma laboral de 2021, la ley de empleo, la reforma de la formación profesional, la modificación de las prestaciones por desempleo, la reforma de la ley de extranjería o los sucesivos

¹⁵ La disposición adicional trigésimo segunda del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se añade por la disposición final 38.7 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y se modifica por el artículo 1.16 de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

incrementos del salario mínimo interprofesional (SMI). La valoración de cada una de estas medidas requeriría un análisis caso a caso.

El informe de la AIReF cuantifica exclusivamente las medidas con mayor capacidad de incidencia estructural sobre la afiliación y los ingresos por cotizaciones sociales. En concreto, se analiza de manera específica el impacto de los incrementos del salario mínimo y, de manera conjunta, el impacto de las medidas laborales implementadas desde 2020 cuya incidencia se infiere a partir de los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo. En ambos casos la valoración del impacto se mantiene respecto al informe de 2025. Además, se incorpora en las estimaciones una estimación ex-ante del impacto de la regularización extraordinaria de población extranjera, proceso que se encuentra en marcha en la actualidad, cuyo impacto en cotizaciones se encuentra sujeto a una alta incertidumbre al desconocerse el número de solicitantes, el grado de aceptación de las solicitudes, su situación actual en el mercado de trabajo, si pasarán a la economía formal, entre otros muchos factores. Bajo determinados supuestos, que se detallan en el recuadro 2, la AIReF estima que esta medida tendrá un impacto muy moderado en los ingresos por cotizaciones sobre el PIB, de 0,03 puntos porcentuales del PIB en el promedio de 2022-2050.

El enfoque seguido por la AIReF para valorar el impacto del SMI y de las medidas laborales implementadas desde 2020 es el mismo del informe de 2025 que combina un análisis realizado con microdatos administrativos y la simulación con modelos macroeconómicos. En particular, se emplean los datos de la MCVL para valorar el posible impacto del SMI en el empleo. La MCVL sirve también para comprobar si las distintas medidas laborales implementadas han podido alterar las probabilidades individuales de transición desde el empleo al no empleo y desde el no empleo al empleo. El término “no empleo” incluye tanto situaciones de inactividad como de desempleo. La MCVL permite identificar episodios de empleo, ausencia de empleo y percepción de prestaciones, pero no permite observar directamente la búsqueda activa de empleo ni distinguir siempre entre desempleo e inactividad. Por ello, en este documento los términos “no empleo” y “desempleo” se utilizan indistintamente, dadas las limitaciones de observación de la MCVL. Las estimaciones microeconómicas se complementan con simulaciones de equilibrio general realizadas con los modelos de la AIReF, con el objeto de trasladar el efecto sobre el empleo al impacto final sobre las cotizaciones en porcentaje del PIB. Estas simulaciones de equilibrio general son pertinentes dada la multitud de canales por las que medidas de esta naturaleza pueden afectar a las cotizaciones sobre el PIB.

Respecto a los Documentos Técnicos 8/25 y 9/25 publicados en septiembre de 2025, en este informe se incorporan los resultados que se obtienen al añadir un nuevo año completo de información, así como la estimación de modelos alternativos para apuntalar la robustez de los resultados. En particular, esta actualización integra una nueva ola de la MCVL-2025, que añade información del ejercicio 2024, y distintas especificaciones de los modelos, pruebas de robustez adicionales y, en el caso del SMI, la restimación de los efectos con el universo completo de las cifras de afiliaciones a la Seguridad Social y la valoración del impacto de la subida de 2024.

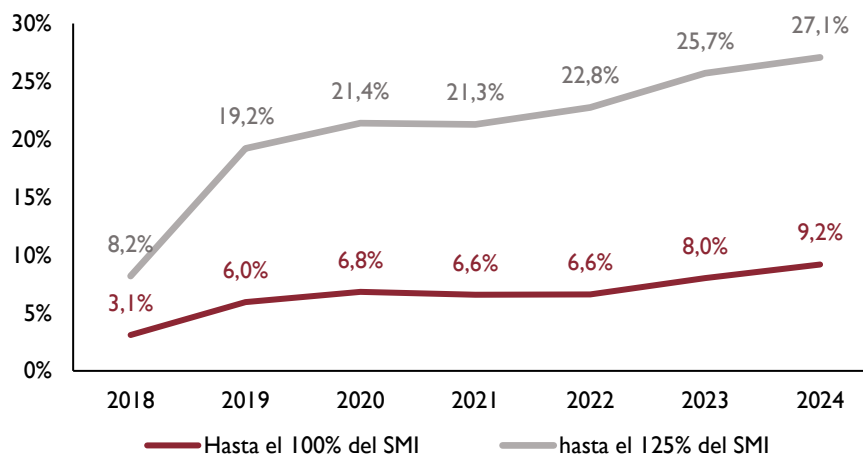
El periodo de análisis sigue estando marcado por perturbaciones de gran intensidad que dificultan aislar el efecto causal de las distintas medidas. La crisis sanitaria, el shock energético e inflacionista vinculado a la guerra en Ucrania —con su correspondiente erosión de los salarios reales en 2022—, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y la guerra en Irán, las medidas comerciales adoptadas por la administración estadounidense y la intensa afluencia de población inmigrante en los años más recientes conforman un contexto en el que separar la contribución específica de las distintas medidas a la dinámica macroeconómica subyacente exige una cautela adicional.

Las conclusiones del análisis se mantienen respecto a las del informe de 2025. En concreto:

El impacto de los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional sobre las cotizaciones sociales se estima en una décima de PIB en promedio entre 2022 y 2050, al igual que en el informe de 2025.

- Los resultados obtenidos a partir de la MCVL ponen de manifiesto que el porcentaje de trabajadores que cotizan por la base mínima — asimilables a los que perciben el SMI— ha seguido aumentando en los últimos años hasta situarse en el 9,2 % en 2024. El colectivo afectado por el SMI se concentra, además, en mayor medida en mujeres (11,1 % frente al 7,4 % en hombres), personas de nacionalidad extranjera (13,4 % frente al 8,6 % en españoles) y, muy especialmente, en los grupos de edad más jóvenes: en 2024 la incidencia alcanza el 33,6 % entre los trabajadores de 16 a 19 años y el 23,1 % entre los de 20 a 24 años, frente a porcentajes inferiores al 7 % entre los mayores de 45 años.

GRÁFICO 9. INCIDENCIA DEL SMI (PORCENTAJE DE TRABAJADORES SOBRE TOTAL DE AFILIADOS AL RÉGIMEN GENERAL), 2018-2024

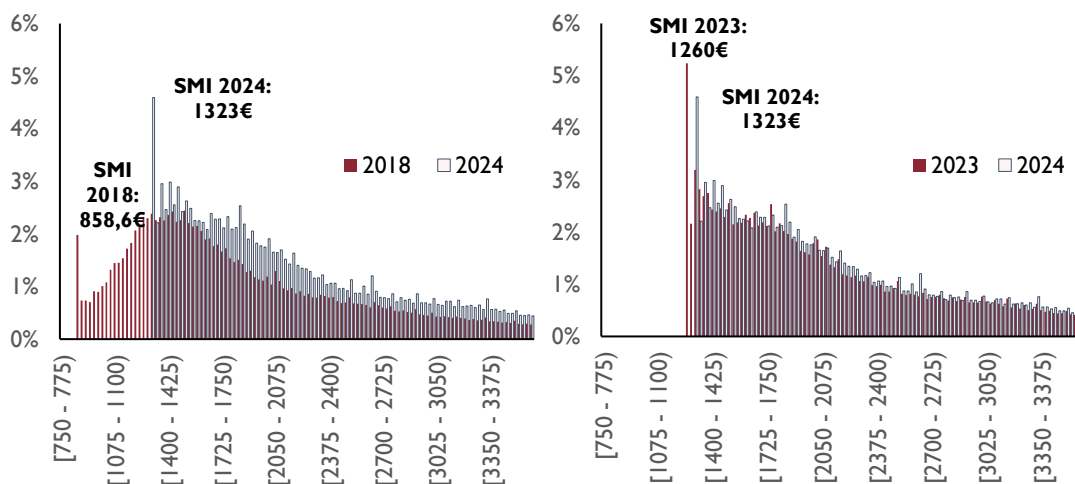


Fuente: AIRcF a partir de la MCVL

Nota: Incidencia calculada como media anual ponderada por personas-mes. Bases de cotización elevadas a jornada y mes completos a nivel episodio-persona-mes. Se excluyen meses-persona coincidentes con prestación o suspensión temporal de empleo. Los niveles difieren ligeramente respecto al DT 9/25 por la mayor desagregación del panel y la depuración de prestaciones. Se han eliminado de la muestra las bases de cotización que superan la base máxima.

- Al mismo tiempo, se aprecia una mayor concentración de los trabajadores en torno al SMI y una creciente presencia del SMI en la estructura salarial. La comparación entre 2018, 2023 y 2024 ilustra una transformación cualitativa de la distribución de las bases de cotización: el SMI ha pasado de situarse claramente por debajo del rango de bases más frecuentes a constituir la moda de la distribución desde 2023. La proporción de trabajadores con bases en una banda de $\pm 5\%$ en torno al SMI se ha cuadruplicado entre 2018 y 2024, pasando del 3,5 % al 12,2 %.

GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DE LAS BASES DE COTIZACIÓN MENSUALES, 2018, 2023 Y 2024



Fuente: AIReF a partir de la MCVL

Nota: Bases de cotización mensuales elevadas a jornada y mes completos a nivel episodio-persona-mes. Se excluyen los meses-persona en los que el episodio laboral coincide con prestación por desempleo o suspensión temporal de empleo.

- La incorporación al análisis de 2024 confirma el impacto negativo, pero moderado, de las subidas del SMI sobre el empleo. La estimación del impacto en el empleo en 2024 es algo mayor que la obtenida para 2023 y 2019, debido a que el SMI cada vez afecta a un colectivo más amplio de trabajadores. Este impacto no debe interpretarse como el efecto acumulado de las subidas recientes.
- El siguiente cuadro resume la comparación entre los rangos de impacto reportados en el Documento Técnico 9/25 y los obtenidos en esta actualización.

CUADRO 4. COMPARACIÓN DEL IMPACTO ESTIMADO DEL SMI SOBRE EL EMPLEO

Concepto	Documento Técnico 9/25 (sept. 2025)	Actualización (mayo 2026)
Subida SMI 2019 (+22,3%)		
Impacto sobre la afiliación	Entre -0,28 y -0,45 pp	Entre -0,31 y -0,37 pp
Pérdida de afiliados (Régimen General)	Entre 40.000 y 65.000	Entre 45.000 y 54.000
Subida SMI 2023 (+8,0%)		
Impacto sobre la afiliación	Entre -0,34 y -0,53 pp	Entre -0,32 y -0,39 pp
Pérdida de afiliados (Régimen General)	Entre 55.000 y 85.000	Entre 50.000 y 61.000
Subida SMI 2024 (+5,0%)		
Impacto sobre la afiliación	<i>No estimado</i>	Entre -0,49 y -0,56 pp
Pérdida de afiliados (Régimen General)	—	Entre 78.000 y 90.000

Fuente: AIReF, a partir de la MCVL

Nota: Los rangos corresponden a los intervalos de confianza al 95 % sobre la afiliación en el Régimen General de la Seguridad Social.

- En las tres subidas analizadas, la de 2019 (+22,3 %), la de 2023 (+8,0 %) y la de 2024 (+5,0 %), el efecto estimado se encuentra dentro del rango de la literatura disponible para España.
- Desde la perspectiva macroeconómica, una medida de esta naturaleza incrementa la renta de los individuos en la parte inferior de la distribución salarial que, en general, presentan una propensión al consumo comparativamente alta. Al mismo tiempo, encarece los costes de contratación de estos trabajadores frente a los individuos no afectados por las subidas del SMI.
- La actualización hasta 2025 de las simulaciones realizadas con el modelo macroeconómico MTA de la AIReF, en el que predomina el canal de renta, sugiere que el impacto de una medida de esta naturaleza podría aumentar los ingresos por cotizaciones sociales en 0,1 puntos porcentuales de PIB en el promedio de 2022-2050, en línea con el estudio de 2025. Estas simulaciones se realizan considerando como escenario base un SMI que se habría mantenido constante desde 2019.
- Las simulaciones realizadas con el modelo de equilibrio general MEGAIReF (véase, Documento de Trabajo 2025/1 se realizan, en primer

lugar, calibrando exclusivamente un incremento de los salarios de los trabajadores restringidos, que presentan mayor propensión al consumo. En este caso, el aumento del SMI tendría un impacto positivo en el PIB y el empleo, aunque su impacto en la ratio de cotizaciones sobre el PIB sería nulo. Conviene destacar que esta estrategia de simulación no estaría tomando en consideración el incremento en los costes laborales para las empresas que suponen los sucesivos aumentos del SMI.

- Tras la publicación de la Opinión de 2025, una de las mejoras realizadas en el modelo MEGAIReF ha consistido en la introducción de un factor —“*minimum wage shifter*”— que permite estimar de manera específica los aumentos del SMI. En el modelo, este término se incorpora tanto en la restricción presupuestaria de los hogares, al afectar a su renta laboral, como en los costes laborales de las empresas, incidiendo así sobre empleo, desempleo y renta disponible. Al realizar la simulación con esta nueva variable, el modelo apunta a un impacto ligeramente contractivo sobre el PIB y el empleo, asociado al aumento de los costes laborales. Sin embargo, el efecto sobre la ratio de cotizaciones sociales sobre PIB sigue siendo prácticamente nulo, lo que sugiere que el incremento de la base salarial se ve compensado por la menor creación de empleo y actividad.
- En conjunto, dado que los impactos sobre el empleo que se desprenden del análisis microeconómico siguen siendo reducidos, la AIReF mantiene su estimación de un impacto positivo de 0,1 puntos porcentuales sobre los ingresos en el promedio de 2022-2050.
- En las simulaciones se ha considerado que los incrementos del SMI han estado exentos de IRPF, lo que contribuye también a que predominen los efectos de demanda.

CUADRO 5. IMPACTO DEL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL (DESVIACIONES RESPECTO AL ESCENARIO SIN MEDIDAS, % Y PUNTOS PORCENTUALES)

	t+5			t+10			Promedio 2022-2050		
	MTA	MEGAIReF eficiencia	MEGAIReF shifter	MTA	MEGAIReF eficiencia	MEGAIReF shifter	MTA	MEGAIReF eficiencia	MEGAIReF shifter
PIB	0,0	0,1	-0,1	0,2	0,2	-0,2	0,1	0,2	-0,2
Empleo	0,0	0,1	-0,3	0,0	0,2	-0,3	0,0	0,2	-0,3
Saldo Público (% PIB)	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,1	0,3	0,0	0,0
Cotizaciones	0,6	0,1	0,0	1,6	0,2	0,0	1,4	0,2	0,1
Cotizaciones (% PIB)	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0

Fuente: AIReF

Nota: el escenario sin medidas considerado es aquel en el que el SMI no se hubiese actualizado desde el año 2019. La consideración de cualquier escenario base alternativo en el que el SMI se hubiese actualizado desde esa fecha minoraría los impactos presentados.

El impacto de las medidas laborales aprobadas desde 2020 sobre las cotizaciones sociales sobre el PIB en el promedio de 2022-2050 se mantiene nulo, en línea con el informe de 2025. La evidencia disponible sigue sin permitir atribuir a las medidas laborales un impacto estadísticamente significativo sobre los ingresos de la Seguridad Social en porcentaje del PIB en el promedio del período 2022-2050.

- La reforma laboral de 2022 ha supuesto una reducción de la temporalidad, desde unos niveles superiores al 25 % hasta aproximadamente el 15 %, acercándose a la media europea. También se aprecia un cambio en la modalidad de contratos, priorizando la contratación indefinida. Al mismo tiempo en los años recientes se han implementado otras medidas en el ámbito laboral que han podido tener incidencia en el comportamiento del empleo. Incluso medidas que desbordan el ámbito laboral podrían potencialmente haber tenido un impacto en las cotizaciones sobre el PIB. De ahí la dificultad que entraña este ejercicio de valoración.
- Para poder inferir si este conjunto de medidas ha podido tener algún impacto en el comportamiento del empleo se utilizan, como en el Opinión de 2025, las tasas de transición del no empleo al empleo y del empleo al no empleo de la MCVL, actualizando el análisis realizado con la ola MCVL-2025, que incorpora la información del año 2024.
- De acuerdo con esta información, en 2024 se mantiene la tendencia observada en los años previos: las tasas de transición del no empleo al empleo se sitúan por encima de las del periodo 2017-2019, mientras que las tasas de salida del empleo al no empleo se reducen en buena parte del horizonte de duración analizado.

GRÁFICO 11. TASAS DE TRANSICIÓN ENTRE EMPLEO Y NO EMPLEO SEGÚN DURACIÓN DEL EPISODIO

GRÁFICO 11.A. SALIDA DEL NO EMPLEO AL EMPLEO

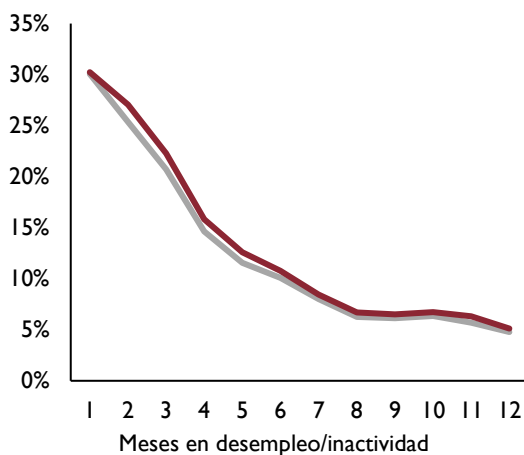
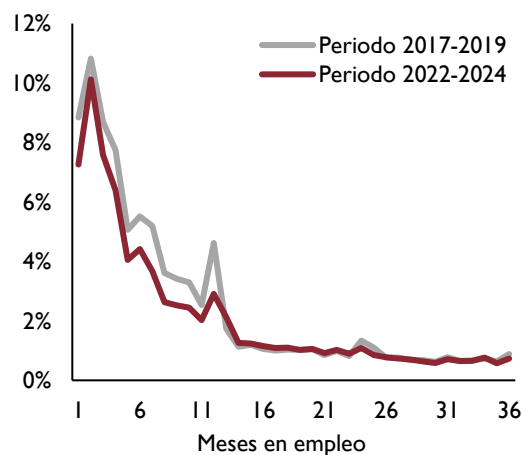


GRÁFICO 11.B. SALIDA DEL EMPLEO AL NO EMPLEO



Fuente: AIReF, a partir de la MCVL

Nota: Tasas calculadas con la MCVL-2025 a partir de ficheros de transiciones actualizados. Los niveles pueden diferir de los gráficos descriptivos del DT 8/25 por la incorporación de la nueva ola y por las mejoras en la reconstrucción de las trayectorias laborales, especialmente en la identificación de episodios consecutivos o solapados, el cálculo de su duración efectiva y la depuración de situaciones compatibles con empleo o prestación.

- No obstante, resulta complejo atribuir estos cambios a las medidas de reforma implementadas, en un período en el que han tenido lugar numerosas perturbaciones y decisiones de política económica que han podido alterar el funcionamiento del mercado laboral, como la subida del salario mínimo, la afluencia de inmigrantes o la caída de los salarios reales provocada por la guerra de Ucrania.
- Por ello, la AIReF ha actualizado el análisis empírico que ya realizó en la Opinión de 2025 y que publicó en el Documento Técnico 8/25. En concreto, el análisis extiende el periodo previo a las medidas de mercado laboral hasta 2017 e incorpora el año 2024. Adicionalmente, se han estimado especificaciones alternativas para considerar distintos umbrales de duración mínima de los episodios de afiliación (5 y 15 días), distintos tratamientos de los periodos de inactividad de los contratos fijos discontinuos, y la inclusión o no de una tendencia temporal.
- Los resultados confirman la dirección, la significatividad y el orden de magnitud de los efectos reportados en el Documento Técnico.
- En conjunto, las estimaciones realizadas siguen encontrando una mejora de la probabilidad de inserción en el mercado laboral en los años recientes que no puede atribuirse a los factores considerados (inmigración, caída de los salarios reales, ciclo económico). Del mismo

- modo, la probabilidad de pasar del empleo al desempleo parece haber disminuido por razones ajenas a estos factores.
- Así, una vez se controla por el ciclo económico, la afluencia de inmigrantes y la evolución de los costes laborales reales, el cambio en la probabilidad de transición del desempleo al empleo que pueda atribuirse a otros elementos, entre los que podrían estar las medidas de mercado laboral, se sitúa entre 0,6 y 0,9 puntos porcentuales. De forma análoga, la caída en la probabilidad de transición del empleo al no empleo se sitúa entre -0,4 y -0,8 puntos porcentuales.
 - En definitiva, el análisis refleja una mejora en las probabilidades de inserción en el mercado laboral y de permanencia en el empleo que no se explica por los factores considerados, sin que los efectos puedan atribuirse a ninguna medida específica.
 - El siguiente cuadro resume la comparación entre los efectos reportados en el Documento Técnico 8/25 y los obtenidos en esta actualización.

CUADRO 6. COMPARACIÓN DEL IMPACTO ESTIMADO DE LAS MEDIDAS LABORALES SOBRE LAS TRANSICIONES LABORALES

Transición laboral	Documento Técnico 8/25 (sept. 2025)	Actualización (mayo 2026)
Probabilidad mensual de transición del desempleo al empleo	+0,61 pp	Entre +0,61 y +0,93 pp
Probabilidad mensual de transición del empleo al desempleo	-0,68 pp	Entre -0,39 y -0,79 pp

Fuente: AIReF, a partir de la MCVL-2025

Nota: Los efectos se expresan como variación de la probabilidad mensual de transición tras la entrada en vigor de la reforma.

- Las simulaciones macroeconómicas son las que permiten aproximar el impacto de las medidas laborales sobre las cotizaciones sociales. Los resultados que se incorporan en el presente estudio son los mismos que los presentados en el Informe de 2025, detallados en el Documento Técnico 10/2025 (Cuadro 7).
- En los modelos semi estructurales, como MTA y OEGM, estos efectos se calibran, al igual que en la Opinión de 2025, como una reducción de la tasa de paro estructural de la economía. Por su parte, en el modelo MEGAIReF se simulaban los distintos canales por los que discurre el impacto de las medidas adoptadas: i) aumento de los salarios de los hogares restringidos por reducción de la temporalidad; ii) reducción de la rotación laboral por el menor uso de contratos temporales; iii) aumento de los costes no salariales por los mayores costes de despido

derivados de la menor prevalencia de los contratos temporales y iv) mayor poder de negociación de los trabajadores en el modelo por la prioridad aplicativa de los convenios sectoriales que introdujo la reforma de 2021.

- Según los resultados obtenidos, las medidas simuladas tienen un impacto positivo, aunque muy moderado, en el PIB, en el empleo y en el nivel de cotizaciones, pero prácticamente nulo en términos de la ratio de ingresos por cotizaciones sociales sobre el PIB.

CUADRO 7. IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE MERCADO LABORAL (DESVIACIONES RESPECTO AL ESCENARIO SIN MEDIDAS, % Y PUNTOS PORCENTUALES)

	t+5			t+10			Promedio 2022-2050		
	MTA	OEGEM	MEGAIReF	MTA	OEGEM	MEGAIReF	MTA	OEGEM	MEGAIReF
PIB	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Empleo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo Público (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotizaciones	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,3
Cotizaciones (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: AIReF

- Con todo, es necesario explicitar una decisión metodológica relevante en cuanto a las simulaciones que se presentan con el modelo MEGAIReF. En concreto, en el Informe 2/25 y en el Documento Técnico 10/25 se utilizó la versión del modelo MEGAIReF disponible en marzo de 2025 que, como se señalaba en esos documentos, se encontraba todavía en desarrollo. En octubre de 2025, se completó la versión definitiva del modelo que incorpora cambios sustanciales respecto a la de marzo de 2025. Entre estos cambios destaca la inclusión de un bloque para el sector financiero, así como la calibración y estimación definitiva de los parámetros del modelo. Estos desarrollos permiten que MEGAIReF capte con mayor precisión las propiedades cíclicas y estructurales de la economía española y han supuesto que los canales de demanda tengan, en algunos shocks, una menor importancia relativa que los de oferta. Así las simulaciones de las medidas laborales desde 2020 y de las subidas del SMI el efecto expansivo por el lado de la demanda debido el crecimiento de los salarios es más limitado, mientras que el contractivo por el incremento de los costes que suponen para las empresas esos mayores salarios es más intenso. Como resultado, al simular estas medidas en la versión definitiva de MEGAIReF se encuentra un efecto ligeramente contractivo en el empleo y las cotizaciones sociales en valores, aunque el impacto en la ratio de cotizaciones sobre el PIB se mantiene inalterada.

- Con el objetivo de mantener la comparabilidad con los resultados del Informe 2/25 se ha decidido utilizar en el presente estudio la misma versión del modelo que en el Informe 2/25. Todo ello refuerza las cautelas que la AIRcF ha venido subrayando sobre la incertidumbre del impacto de estas medidas y la posibilidad de un impacto muy limitado, no significativamente distinto de cero.
- Por otro lado, en las simulaciones no se incorpora el potencial impacto que las medidas laborales podrían haber tenido sobre la productividad al no disponer de evidencia empírica que lo respalde.

RECUADRO 1. REVISIÓN DE LA EVIDENCIA SOBRE EL IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL DE 2021

El alcance de los cambios introducidos por la reforma laboral de 2021 en la regulación de la contratación ha dado lugar, prácticamente desde su entrada en vigor, al desarrollo de análisis y trabajos orientados a evaluar su impacto sobre las principales variables del mercado de trabajo. En este recuadro se resume un conjunto de estudios elaborados por académicos, investigadores y organizaciones internacionales que, hasta la fecha, han publicado y cuantificado el impacto de la reforma laboral.

Una gran parte de estos trabajos utiliza como fuente primaria los microdatos de la EPA y aplica técnicas microeconómicas. Por ejemplo, ya en abril de 2022, Martínez y Victoria (2022) aplican un enfoque cuasi - experimental para construir un grupo de tratamiento y uno de control de trabajadores, basado en celdas por características como sector, región y grupo de edad, y en función de la intensidad de exposición a los contratos temporales eliminados. Sobre estos grupos de tratamiento y control aplican una metodología de diferencias en diferencias encontrando que, al comparar el primer trimestre de 2022 con el cuarto de 2021, la reforma habría tenido un efecto positivo sobre la creación de empleo indefinido de unos 286.000 ocupados. Sin embargo, no tuvo un efecto estadísticamente significativo ni sobre el empleo temporal, ni sobre el empleo total, lo que apuntaría a un cambio en la composición de contratos más que a creación neta de empleo.

Un enfoque similar fue aplicado por el FMI (2024) con datos hasta el cuarto trimestre de 2023, basado en celdas por sector, región y ocupación. Los resultados también apuntan a una reducción de la temporalidad de unos 10 puntos porcentuales. Sin embargo, esta institución detecta que este impacto es heterogéneo por grupos de trabajadores, siendo más intenso entre trabajadores jóvenes (-20 puntos porcentuales) e inmigrantes (-16 puntos porcentuales). El FMI señala que no se observan efectos claros sobre el empleo total ni sobre las horas trabajadas, y tampoco se identifican cambios robustos en las transiciones desde el empleo al desempleo.

En un trabajo más reciente, Adrijan et al. (2026) aportan un enfoque diferente, basado en una metodología de diferencias en diferencias aplicada sobre 3,1 millones de ofertas de empleo publicadas en el portal *Indeed* entre 2018 y 2024, con especial énfasis en si la oferta incluía formación provista por la empresa. La intensidad de tratamiento a la reforma se define en función de la proporción de contratos temporales a nivel de ocupación antes de la reforma. Los resultados coinciden con los

estudios previos, al encontrar un efecto de reducción de la temporalidad, ya que las ocupaciones de alta exposición a la reforma registraron una caída de la temporalidad 21 puntos mayor que las ocupaciones de baja exposición. Adicionalmente, se registra un incremento de 4,3 puntos porcentuales en la formación provista por la empresa en las ocupaciones de alta frente a las de baja exposición. Este resultado ofrece indicios respecto a un impacto positivo de la reforma sobre la formación en el empleo y, por tanto, eventualmente, sobre la productividad que habría que contrastar con el comportamiento observado en la práctica.

Por su parte, Gorjón et al. (2026) utilizan registros de afiliación a la Seguridad Social y curvas de supervivencia Kaplan-Meier para comparar la duración de los episodios de afiliación iniciados en cohortes pre-reforma (2018-2019) y post-reforma (2022-2025), con seguimiento a 270 días. Los resultados apuntan a una mayor duración de los contratos a partir de 2022. Por ejemplo, después de un mes desde la firma de contrato la supervivencia pasó del 49,1 % en 2019 al 56,3 % en 2022. No obstante, los autores señalan que se trata de un análisis descriptivo y correlacional de la duración de los contratos antes y después de la reforma, sin que sea posible atribuir causalmente esos cambios a la propia reforma, al operar otros factores como, por ejemplo, la posición cíclica.

Conde Ruiz et al. (2023) combinan el análisis de supervivencia con el estudio de los patrones de creación y destrucción de empleo mediante la modelización de las series diarias de afiliación a la Seguridad Social. En primer lugar, usan los datos del registro de afiliaciones a la Seguridad Social para estimar probabilidades de transición entre distintos tipos de contrato, encontrando un aumento de la probabilidad de pasar de un contrato temporal a un contrato indefinido. Por ejemplo, tras la reforma, un 33 % de los trabajadores temporales había pasado un año después a uno indefinido, frente a un 18 % pre-reforma. Sin embargo, al estimar las probabilidades de supervivencia, encuentran una caída tras la reforma tanto para el total de trabajadores como para los nuevos contratos. En conjunto, estos resultados apuntarían a un efecto indeterminado sobre la rotación laboral. Al incorporar el análisis de series temporales a los datos diarios de afiliación, estos autores sólo observan que los efectos calendario de creación y destrucción de empleo se mantienen tras la reforma, excepto por una reducción del efecto fin de mes. La interpretación que los autores hacen de estos resultados es que la reforma ha conseguido reducir la temporalidad contractual, pero no la empírica o efectiva.

Felgueroso, F. et al. (2026) evalúan el impacto de la reforma laboral sobre los jóvenes entrantes al mercado de trabajo (menores de 30 años),

utilizando datos de la MCVL para cohortes de entrada entre 2014 y 2023. Los autores emplean un diseño de diferencias en diferencias que explota la heterogeneidad provincial en la prevalencia previa de empleo temporal, interpretando la variación residual como un indicador del margen discrecional con que las empresas recurrían al contrato temporal. Para ello construyen un indicador de “exceso de temporalidad”, definido como la diferencia entre la tasa observada de empleo temporal en cada provincia y una tasa contrafactual obtenida aplicando las tasas sectoriales medias del resto del país a la composición sectorial de esa provincia. El análisis se complementa con event studies para evaluar la plausibilidad de las tendencias paralelas en el acceso al contrato indefinido y con modelos de duración en tiempo discreto para estudiar las tasas de salida del empleo. Los resultados muestran que la reforma aumentó especialmente el acceso inicial a contratos indefinidos en las provincias más expuestas a la temporalidad. En concreto, la brecha previa frente a las provincias de control era de 7,3 puntos porcentuales, y la reforma la redujo en 6,4 puntos, cerrando así alrededor del 87 % de la diferencia inicial. En el caso de los contratos indefinidos ordinarios, la reducción de la brecha fue menor, alrededor del 55,5 %. Sin embargo, las mejoras en estabilidad laboral efectiva son más limitadas: la brecha en la duración del primer episodio laboral se redujo en torno al 40 %, la brecha en la probabilidad de que dicho episodio durara más de seis meses en un 32 %, y la brecha en las bases de cotización acumuladas en un 14 %. Los autores concluyen que las restricciones legales a la temporalidad son necesarias para modificar los patrones de contratación, pero insuficientes para garantizar una estabilidad laboral real.

Finalmente, CEPS y Ecorys (2026) evalúan, por encargo de la Comisión Europea, el impacto del PRTR en los países del sur de Europa. En el caso de España, entre otras medidas, analizan el impacto de la reforma laboral. A nivel microeconómico, combinan métodos de control sintético, con referencia a otros países, y un enfoque de diferencias en diferencias por ocupación. Los resultados apuntan a una reducción de la tasa de salida del empleo y a un efecto positivo sobre el empleo de en torno al 3 %, si bien los propios autores interpretan con mucha cautela al estar sujetos a gran incertidumbre. Estos resultados se trasladan a una evaluación macroeconómica comparando el PIB observado con el resultante de un enfoque de función de producción basado en dos contrafactuales (aumento del empleo estimado a nivel micro y empleo constante, pero mayor productividad por la menor temporalidad). En el primer caso hay un impacto positivo y relevante a corto plazo (2,3 % de PIB en 2023). En el segundo contrafactual el efecto es muy moderado (0,14 % de PIB en 2022

y 0,3 % en 2023). De nuevo, los autores muestran cautela en la interpretación de estos resultados ya que, además de la reforma laboral, la economía española se ha visto sujeta a un conjunto amplio shocks de diferente naturaleza (recuperación post pandemia de COVID-19, entrada de inmigrantes, crecimiento del sector turístico y ejecución del PRTR).

En conjunto, estos resultados coinciden en encontrar un efecto claro de la reforma en cuanto a la reducción de la temporalidad. En cambio, la evidencia disponible no permite concluir que haya tenido un efecto neto robusto sobre el empleo total, las horas trabajadas o las transiciones hacia el desempleo. Los resultados sobre la estabilidad efectiva y la rotación laboral son más ambiguos al encontrar algunos trabajos mejoras en la duración o en la supervivencia de los episodios de empleo, mientras que otros apuntan a que la reducción de la temporalidad contractual no se ha traducido plenamente en una reducción equivalente de la rotación efectiva.

En cuanto al impacto sobre otras variables macroeconómicas y, en particular, sobre la ratio de cotizaciones sobre el PIB que es lo que tiene que valorar la AIR^eF, la evidencia sigue siendo muy limitada y, dada la ausencia de efectos sobre el empleo, dependerá en gran medida de si existe un canal por el que la reforma pueda mejorar la productividad, como, por ejemplo, la formación o la participación del trabajo en la distribución de la renta. No se dispone todavía de evidencia cuantitativa directa sobre estos canales.

Referencias

Adrjan, P., Jessen, J. y Victoria Lanzón, C. (2026). Restricting Temporary Contracts Increases Firm-Provided Training: Evidence from Spain. CESifo Working Paper 12594.

CEPS y Ecorys (2026). The impact of reforms supported by the Recovery and Resilience Facility in the area of the labour market. Study for the European Commission, DG ECFIN.

Felgueroso, F. et al (2026). Does limiting temporary work improve employment stability? Evidence for young workers in Spain. <https://sl1nk.com/mjansen2026>

Gorjón, L., Lizarraga, I. y Romero, A. (2026). Reforma Laboral 2021: ¿más contratos indefinidos o más estabilidad real?. ISEAK Policy Brief.

Lariou, A. (2024). Assessment of the Effects of Spain's 2021 Labor Market Reform. IMF Staff Country Report 24/153. Fondo Monetario Internacional.

Martínez Jorge, Á. y Victoria, C. (2022). ¿Está reduciendo la temporalidad la reforma laboral de 2021? Una primera evaluación. EsadeEcPol Insight #35.

RECUADRO 2. LA REGULACIÓN EXTRAORDINARIA. UNA ESTIMACIÓN TENTATIVA DE SU IMPACTO EN COTIZACIONES

El Gobierno aprobó el 14 de abril de 2026 el Real Decreto 316/2026, que modifica el Reglamento de Extranjería y activa un proceso extraordinario de regularización de población extranjera. Este real decreto incorpora dos vías extraordinarias dirigidas, por un lado, a quienes hubieran presentado una solicitud de protección internacional en España antes del 1 de enero de 2026 y se encuentren pendientes de resolución firme y, por otro, a personas en situación irregular que ya se encontraban en España antes de esa fecha. El proceso permanecerá abierto hasta el 30 de junio de 2026, tras lo cual será posible valorar el impacto de la medida con mayor robustez.

En el contexto de la valoración de la regla de gasto en pensiones, esta medida podría tener un impacto potencial sobre los ingresos por cotizaciones sociales. En concreto, según las estimaciones de la AIReF, el impacto de esta regularización extraordinaria sobre las cotizaciones sociales podría situarse en torno a 0,031 puntos porcentuales de PIB en promedio durante el periodo 2022-2050.

No obstante, este cálculo está sujeto a un rango muy amplio de incertidumbre, cuyos principales determinantes se detallan en este recuadro. Además, el ejercicio realizado no incluye el cálculo de los derechos de jubilación generados por estos inmigrantes, ni de las prestaciones sociales a las que podrían tener acceso. Por el lado de los ingresos, tampoco se consideran posibles efectos adicionales sobre la recaudación por IRPF.

El primer elemento de incertidumbre es la estimación del universo de personas que se acogerán a la regularización.

En concreto, el procedimiento distingue dos colectivos, regulados en la Disposición Adicional 20 (DA20) y en la Disposición Adicional 21 (DA21) del Reglamento de Extranjería, incorporadas por el Real Decreto 316/2026. La DA20 se dirige a personas que hubieran solicitado protección internacional en España antes del 1 de enero de 2026 y cuya solicitud o recurso no hubiera sido resuelto de forma firme. Por su parte, la DA21 configura una nueva autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario, orientada a ofrecer encaje administrativo a personas con vínculos acreditados con España, ya sea haber trabajado o acreditar intención de trabajar, por formar parte de una unidad familiar con menores de edad o personas dependientes, o por encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad. El Real Decreto 316/2026 incluye, además, una

disposición transitoria segunda (DT2.^a) para expedientes ordinarios de arraigo ya iniciados, la denominada pasarela de arraigo.

El proceso exige, entre otros requisitos, haber estado en España antes del 1 de enero de 2026, acreditar permanencia ininterrumpida durante los cinco meses anteriores a la solicitud, disponer de documento de identidad o de viaje y aportar certificado de antecedentes penales del país de origen y de los países de residencia en los cinco años anteriores a la entrada en España. Además, la persona solicitante no debe ser titular de una autorización de estancia o residencia en vigor ni tener una renovación en curso, salvo en el caso específico de solicitantes de protección internacional incluidos en la DA20. Ambas vías excluyen a quienes sean o hayan sido titulares de la protección temporal asociada al desplazamiento desde Ucrania. Desde la comunicación de inicio de la tramitación, la persona solicitante queda habilitada durante un plazo de un año para residir y trabajar, por cuenta ajena o propia. La resolución deberá dictarse en un plazo máximo de tres meses.

Dado que el proceso se encuentra actualmente en marcha, resulta necesario estimar el universo de personas potencialmente regularizables.

- En el caso de la DA20, se toma como referencia la explotación administrativa facilitada por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) sobre personas con solicitud de protección internacional pendiente de resolución a 31 de diciembre de 2025. Según esta explotación, el stock pendiente asciende a 233.181 personas; de ellas, 189.064 son mayores de edad y, por tanto, potencialmente se podrían acoger a esta vía, y 186.230 se encuentran en edad activa —18 a 64 años—, que es el colectivo considerado en el ejercicio de impacto sobre cotizaciones.
- En cuanto a las personas que podrían acogerse a la DA21, la estimación utiliza el Padrón Municipal como aproximación a la presencia efectiva registrada en España, dado que constituye la fuente de cobertura más amplia disponible. La metodología sigue el enfoque de González Ferrer y Cebolla Boado (2008), actualizado por Gálvez-Iniesta (2020). El procedimiento consiste en restar al número de residentes extranjeros no comunitarios registrados en el Padrón Municipal el número de personas que cuentan con alguna forma de autorización o situación administrativa regular o procedimentalmente protegida. Entre estas últimas se incluyen las autorizaciones de residencia en vigor, las estancias por estudios, los certificados de registro y TIE de familiares de nacionales UE/AELC/Reino Unido y las situaciones de documentación caducada con renovación en plazo o pendiente de resolución. Los solicitantes de protección

internacional pendientes se tratan separadamente como bolsa DA20 y, por tanto, también se detraen de la bolsa DA21. La estimación se realiza con fuentes administrativas referidas a 31 de diciembre de 2025 y, para la población de referencia, utiliza la proyección demográfica de la AIR^eF a 1 de enero de 2026, al no disponerse aún de población observada definitiva.

- El balance se construye país por país y se desagrega por sexo y edad, aprovechando que tanto en el padrón como en los ficheros del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) se dispone de estas variables. Para anclar la estimación a 1 de enero de 2026, se mantiene la composición país × sexo × edad observada en el padrón a 1 de enero de 2025 y se reescala el total continental a la proyección demográfica de la AIR^eF a esa fecha. Para «Resto de Europa» se descuenta previamente el stock observado de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, compuesta por Noruega, Islandia, Liechtenstein, Suiza), Reino Unido y Ucrania a 1 de enero de 2025, asumido constante. Sobre ese padrón proyectado se aplican los stocks de regularidad del OPI a 31 de diciembre de 2025 y el stock de solicitudes de asilo pendientes de la OAR a esa misma fecha. El universo de análisis excluye a los nacionales de UE-27, AELC y Reino Unido, al no requerir esta vía de regularización en virtud de la libertad de circulación o del Acuerdo de Retirada. Se excluye igualmente a los nacionales ucranianos, dado que tanto la DA21 como la DA20 establecen expresamente que no podrán acogerse al proceso quienes sean o hayan sido titulares de la protección temporal asociada al desplazamiento desde Ucrania. Cuando los registros de regularidad superan al padrón en un país concreto, su aportación se trunca a cero antes de agregar al continente, en lugar de restarse. Este truncamiento país a país evita que los países con balance negativo cancelen artificialmente la contribución de los positivos del mismo continente.

De acuerdo con esta metodología, las estimaciones provisionales de la AIR^eF sitúan el universo potencial de personas regularizables en 965.698 personas de 18 años o más —948.876 entre 18 y 64 años— a 31 de diciembre de 2025. Esta cifra agrega dos colectivos: 776.634 personas estimadas como población irregular en la aproximación estadística de la AIR^eF, que constituyen la bolsa máxima de referencia para la DA21 —762.646 en edad activa, 18-64 años—, y 189.064 solicitantes de protección internacional con resolución pendiente que podrían acogerse a la DA20 —186.230 en edad activa—. En un ejercicio comparable, FUNCAS estima la cifra de extranjeros residentes en España en situación administrativa irregular en 840.000 personas a 1 de enero de 2025.

Además de las vías extraordinarias previstas en la DA20 y la DA21, el Real Decreto 316/2026 incluye una disposición transitoria segunda dirigida a determinadas solicitudes de residencia temporal por circunstancias excepcionales que ya se encontraban presentadas o en tramitación a la entrada en vigor de la norma. Esta disposición funciona como una pasarela transitoria para expedientes ordinarios ya iniciados, no como un nuevo canal adicional que deba sumarse mecánicamente a la DA20 y la DA21. Como en el caso de los solicitantes de asilo de la DA20, se trata de personas que ya disponen de habilitación para trabajar, por lo que no deberían computarse junto con la DA21. Sin embargo, no es posible identificar este colectivo de forma separada, por lo que la bolsa de pasarela permanece dentro de la estimación agregada de la DA21.

La imposibilidad de determinar la situación laboral actual del colectivo regularizable introduce mucha incertidumbre a la hora de calcular su impacto en el mercado laboral: en el caso de la DA21 la cifra mezcla a personas en situación irregular sin habilitación previa para trabajar —cuyo afloramiento sí sería atribuible al proceso— con personas que ya disponen de habilitación para trabajar por tener una solicitud ordinaria pendiente, sin que se pueda identificar de manera fidedigna cuál es la cuantía de cada colectivo. Del mismo modo, los solicitantes de protección internacional afectados por la DA20 disponen de permiso de trabajo desde el momento de su solicitud y, de hecho, el Gobierno calcula que 98.003 personas se encuentran ya trabajando y cotizando a la Seguridad Social. Por ello este último colectivo no se incluye en las estimaciones de impacto en las cotizaciones de la AIR^eF, aunque dado que los permisos de protección internacional suelen resolverse negativamente, muchas de estas personas habrían pasado a una situación de irregularidad de no existir este proceso extraordinario.

Por otro lado, incluso dentro de la D21, hay que tener en cuenta, desde un punto de vista metodológico, el padrón no es el único medio de acreditación admitido. La norma establece expresamente que la permanencia podrá acreditarse mediante cualquier prueba válida en derecho —contratos de arrendamiento, facturas de suministros, informes médicos, resoluciones administrativas, entre otras—, siempre que permita identificar a la persona solicitante. Por tanto, el universo estimado debe interpretarse como una aproximación que podría subestimar el total real al no capturar a personas no empadronadas, pero que, sin embargo, podrían acreditar su permanencia por otras vías.

Por otro lado, estas estimaciones consideran que habrá un porcentaje de solicitudes que no se presentarán o que podrían ser rechazadas por no

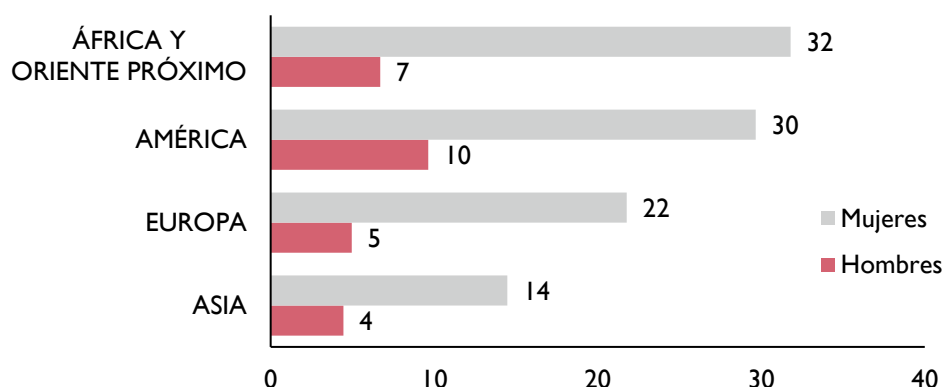
cumplir los requisitos exigidos o por no poder acreditarlos suficientemente. En este sentido, el Informe de la Regularización Extraordinaria de La Moncloa (2026) prevé la tramitación de 752.250 expedientes en todo el territorio, frente a una estimación de 500.000 potenciales beneficiarios. Estas cifras apuntan a un porcentaje implícito de no presentación/denegación cercano al 33 %. La AIR^eF, sobre la base de la evidencia de las regularizaciones pasadas, supone una tasa de presentación de solicitudes del 85 % y una tasa de aceptación del 83 %.

Para calcular el impacto en las cotizaciones sociales no basta con estimar el número potencial de personas regularizables, sino que es necesario asignarles un perfil laboral y una base de cotización esperada. Para ello, el ejercicio requiere asignar un perfil por sexo, edad y nacionalidad a los colectivos potencialmente afectados. El perfil se aproxima a partir de la estimación estadística de población extranjera en situación irregular elaborada por la AIR^eF, construida mediante el contraste entre el padrón y los registros administrativos de regularidad del OPI. Esta estructura sociodemográfica se utiliza para imputar a los potenciales beneficiarios una probabilidad de afiliación y una base media de cotización coherentes con las observadas para trabajadores extranjeros de características similares que ya se encuentran en situación regular, a partir de los microdatos de la EPA y de la MCVL.

De acuerdo con estas estimaciones, por grandes áreas de origen y para 2025, la mayor parte de la población irregular estimada bajo la DA21 se concentra en América Central y del Sur, con 595.035 personas —alrededor del 77 % del total DA21—, de las que 443.357 proceden de Sudamérica y 151.678 de Centroamérica y Caribe. A continuación, se sitúan África, con 133.367 personas; Asia, con 34.329; y los países europeos no pertenecientes a la UE-27 —excluidos AELC, Reino Unido y Ucrania—, con 10.400 personas.

Por su parte, las cifras de la Encuesta de Población Activa y de la Muestra Continua de Vidas Laborales muestran diferencias significativas tanto en las tasas de participación como en las bases medias de cotización cuando se distingue por género o por país de procedencia. También destaca la elevada incidencia de la parcialidad entre los trabajadores de procedencia extranjera, así como su mayor exposición al desempleo y su concentración en sectores como la construcción, la hostelería o los servicios domésticos.

GRÁFICO RE_2.1. TASA DE PARCIALIDAD POR SEXO Y ORIGEN DE LOS INMIGRANTES (%)

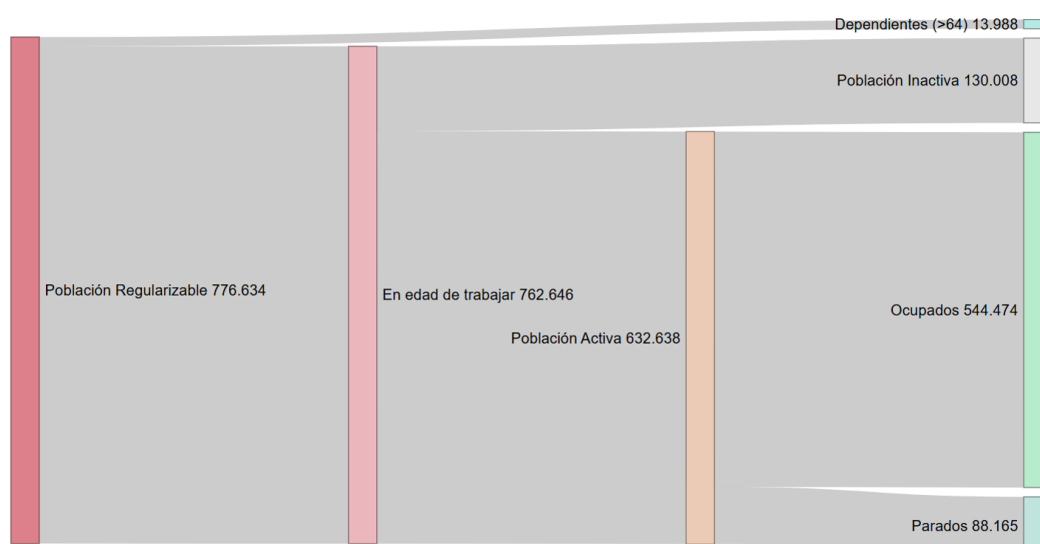


Fuente: AIReF.

Nota: Porcentaje de ocupados a tiempo parcial sobre el total de ocupados.

De acuerdo con estas estimaciones, se puede suponer que la población regularizable tendrá un perfil económico similar en términos de tasa de actividad y de ocupación al de los inmigrantes del mismo sexo y región de origen obtenidos a partir de los microdatos de la EPA. Así, se estima que un 17% de los regularizables de entre 18 y 64 años no participaría en el mercado laboral; sería población inactiva. Un 70% de los regularizables podría pasar a la ocupación potencial bruta y el 11% restante podría pasar a la búsqueda de empleo.

GRÁFICO RE_2.2. ESTIMACIÓN FLUJOS PERSONAS REGULARIZABLES DA21

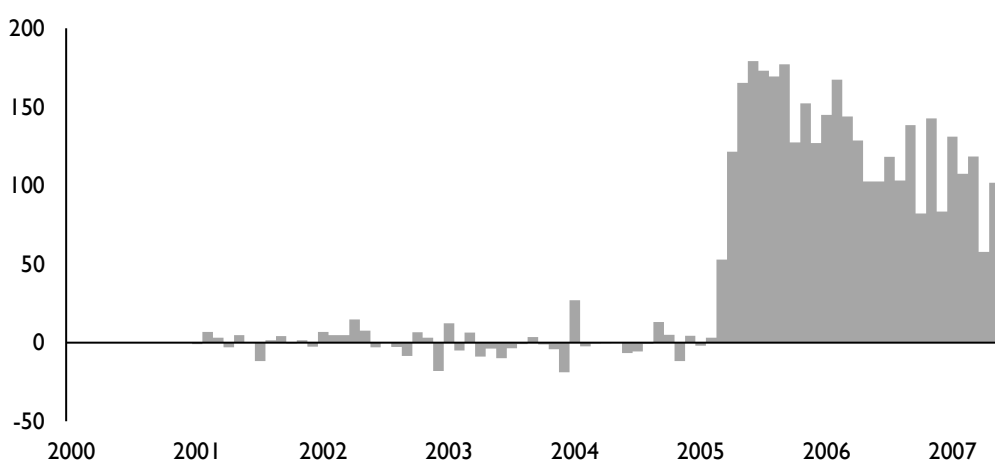


Fuente: AIReF

Por otro lado, en sus cálculos, la AIReF considera que todos los individuos que deciden trabajar y encuentran trabajo lo harán en la economía formal. La

experiencia de la regularización de 2005, que, a diferencia de la actual, exigía que la persona regularizable dispusiera de una oferta laboral o un contrato de trabajo, muestra que las afiliaciones adicionales tras la medida se situarían en torno a las 150 mil, frente a las 570 mil personas regularizadas, con un impacto que se absorbe conforme pasan los meses. Este supuesto podría, por tanto, sesgar al alza los resultados. Así mismo, se supone en cambio cierto impacto negativo asociado al aumento de cotizaciones, con una elasticidad de la demanda de trabajo de $-0,4$ derivada de la literatura económica.

GRÁFICO RE_2.3. AFILIADOS EXTRANJEROS EN 2005: OBSERVADO VS. CONTRAFACUAL (MILES)



Fuente: AIR^eF

Para obtener las bases de cotización se parte del universo de cotizantes con nacionalidad no perteneciente a la UE, excluyendo la UE-27, el Reino Unido y Ucrania. Para aproximar el comportamiento inicial, el cálculo de referencia mantiene el tramo de entrada reciente, esto es, personas con una antigüedad en la Seguridad Social igual o inferior a un año, al ser el grupo comparable con el ejercicio central. No obstante, dado que cabe esperar que los individuos regularizados mejoren sus oportunidades de empleo a medida que pasa el tiempo, también se analiza cómo cambian las bases de cotización de los trabajadores extranjeros presentes en la muestra en 2024 cuya primera cotización tuvo lugar entre 1 y 2 años antes, y entre 2 y 3 años antes.

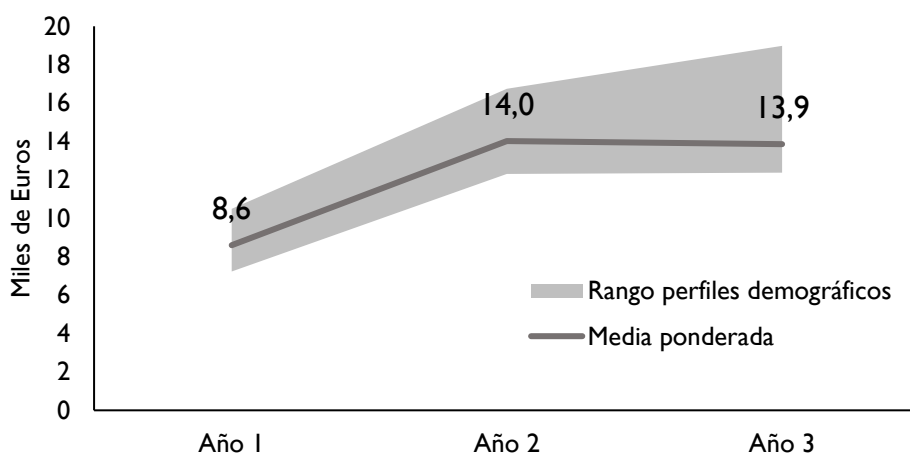
La variable de referencia es la base de cotización mensual efectivamente observada. Cuando una misma persona tiene varios empleos simultáneos en un mismo mes, las bases se suman a nivel persona-mes, de modo que la pluriactividad queda incorporada en la base mensual efectiva. Dada la posible incidencia de la parcialidad entre los individuos afectados, la base no se normaliza ni a jornada completa ni a mes completo. Por tanto, puede

situarse por debajo de la base mínima mensual general cuando existen altas o bajas dentro del mes, jornadas parciales o reglas específicas de cotización.

El cálculo de referencia se limita a las bases asociadas al empleo. Los episodios de prestación o desempleo no se incorporan a los cálculos y no se reportan como gasto ni como importe de prestación en esta nota. Cuando empleo y prestación coinciden en un mismo mes, se conserva la base del episodio de empleo y se evita sumar la base asociada a la prestación a la base laboral.

Los tramos 1-2 y 2-3 de antigüedad desde la primera cotización en la Seguridad Social elevan la base anual media observada respecto al tramo de entrada, principalmente por el mayor tiempo cotizado acumulado. No obstante, entre el segundo y el tercer año puede producirse un leve descenso de la base mensual media por efecto composición. La comparación no sigue a las mismas personas a lo largo del tiempo, sino que compara a los cotizantes no comunitarios presentes en la MCVL-2025 según su antigüedad desde la primera afiliación.

GRÁFICO RE_2.4. BASE MEDIA ANUAL DE COTIZACIÓN DE INMIGRANTES (MILES DE EUROS)



Fuente: AIReF, a partir de la MCVL-2025

Nota: se muestra el rango de bases medias anuales efectivamente cotizadas en 2024 por inmigrantes regulares en España con perfiles similares a los potencialmente regularizables, según su antigüedad en la Seguridad Social. Año 1 corresponde a quienes se dieron de alta por primera vez en 2024; Año 2, en 2023; y Año 3, en 2022. Todas las bases están expresadas en euros corrientes de 2024. La media ponderada disminuye ligeramente por efecto composición.

Estimación de impacto en cotizaciones en porcentaje del PIB en el período 2022-2050.

Una vez obtenida la estimación de individuos que podrían trabajar en la economía formal y sus potenciales bases de cotización, es necesario aproximar cuál habría sido su escenario vital alternativo en ausencia de la regularización extraordinaria.

- Según la estadística oficial del OPI sobre autorizaciones de residencia por arraigo, a mediados de 2023 el tiempo medio en situación irregular antes de obtener una autorización inicial por arraigo se situaba en torno a 2,8 - 2,9 años, elevándose a 3,6 años entre quienes estaban afiliados a la Seguridad Social¹⁶. De mantenerse esta situación, la regularización extraordinaria supondría fundamentalmente un adelanto de entre tres y cuatro años del paso a la regularidad y de la entrada en el mercado de trabajo formal. Por tanto, el mayor impacto sobre las cotizaciones sociales de la regularización se circunscribe principalmente a los cuatro años posteriores a la solicitud de regularización extraordinaria.
- Con todo, cabe considerar que algunos individuos podrían haber decidido abandonar España si no hubieran podido acogerse a este proceso.
- También que algunos de los extranjeros regularizados decidirán irse. Por ejemplo, el estudio de FUNCAS (2026)¹⁷ señala que, desde 2021, España solo retiene aproximadamente a uno de cada dos inmigrantes que llegan, con una tasa de retención del 51 %, una de las más bajas de Europa. Según este estudio, España presenta una elevada capacidad de atracción migratoria, pero una limitada capacidad de retención, que se asocia a factores como la precariedad laboral, los bajos salarios, el elevado coste de la vivienda y la dificultad para consolidar proyectos de vida estables.
- Esta dinámica de desgaste del colectivo se observa también en los microdatos de Seguridad Social. La explotación de la MCVL muestra que, del colectivo no comunitario en edad laboral observado con un año de antigüedad en la Seguridad Social, en torno a la mitad ya no aparece como cotizante en el tercer año, una proporción que se reduce a aproximadamente un tercio en el cuarto año.

¹⁶ Observatorio Permanente de la Inmigración, Estadística de personas con autorización de residencia por arraigo (2023).

¹⁷ Héctor Cebolla y María Miyar (2026). Los Límites de la Inmigración Para el Ajuste Demográfico En España. FUNCAS. Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, nº 113.

- Por otro lado, como se ha señalado, el supuesto utilizado por la AIR^eF sobre el tránsito de la economía informal a la formal es que todos los ocupados que se regularizan entran y permanecen en la economía formal. Sin embargo, no todos tendrán necesariamente la posibilidad de encontrar un empleo formal y algunos, aunque lo encuentren, podrían regresar a la economía informal con el paso del tiempo. En este sentido, el estudio de Elias, Monras y Vázquez-Grenno (2025¹⁸) estima que, por cada diez inmigrantes regularizados que entraron en el sector formal, el aumento neto de empleos formales fue de aproximadamente cinco puestos en los dos años y medio posteriores. El cambio de política aumenta el conjunto de trabajadores que pueden ofrecer su dotación de trabajo en el sector formal, pero solo una parte de ellos termina trabajando en dicho sector, dado que el empleo informal continúa siendo una opción.
- Todos estos argumentos llevan a la AIR^eF a proyectar un impacto pleno durante los cuatro primeros años, que se diluye posteriormente mediante un supuesto ad hoc de desaparición del impacto a partir del quinto año, donde perdura un 75 % de la magnitud del shock del año previo, y los siguientes. Así, la vida media del shock (desde su impacto pleno hasta la desaparición del 50 % de sus efectos) se deriva implícitamente entre dos y tres años.
- El impacto potencial estimado asciende a 0,031 puntos porcentuales de PIB en promedio durante el periodo 2022-2050.
- La AIR^eF no supone ningún impacto de la regularización sobre los trabajadores actuales, en línea con el estudio de Elias, Monras y Vázquez-Grenno (2025) sobre la regularización española de 2005, que concluye que dicha medida no redujo ni el empleo formal ni los salarios de los trabajadores nativos con menor cualificación. No obstante, proyectar estas conclusiones sobre la situación actual no está exento de riesgos, ya que ni el número ni la composición del crecimiento migratorio actual son los mismos que entonces, cuando la economía española se encontraba inmersa en el boom de la construcción.
- Tampoco se suponen efectos de largo plazo sobre el comportamiento de los futuros inmigrantes y su paso a la economía formal. Entre 1986 y 2005, España llevó a cabo seis grandes procesos extraordinarios de regularización de personas extranjeras en situación irregular, en los años

¹⁸ ELIAS, Ferran, MONRÀS, Joan y VÁZQUEZ GRENNÓ, Javier. Understanding the Effects of Granting Work Permits to Undocumented Immigrants. *Journal of Labor Economics*. 2025. Vol. 43, n.º. 3, págs. 763-802. ISSN 0734-306X

1986, 1991-1992, 1996, 2000, 2001 y 2005, y ninguno de ellos parece haber modificado de manera permanente la tasa de informalidad de la economía.

Ejercicios de sensibilidad

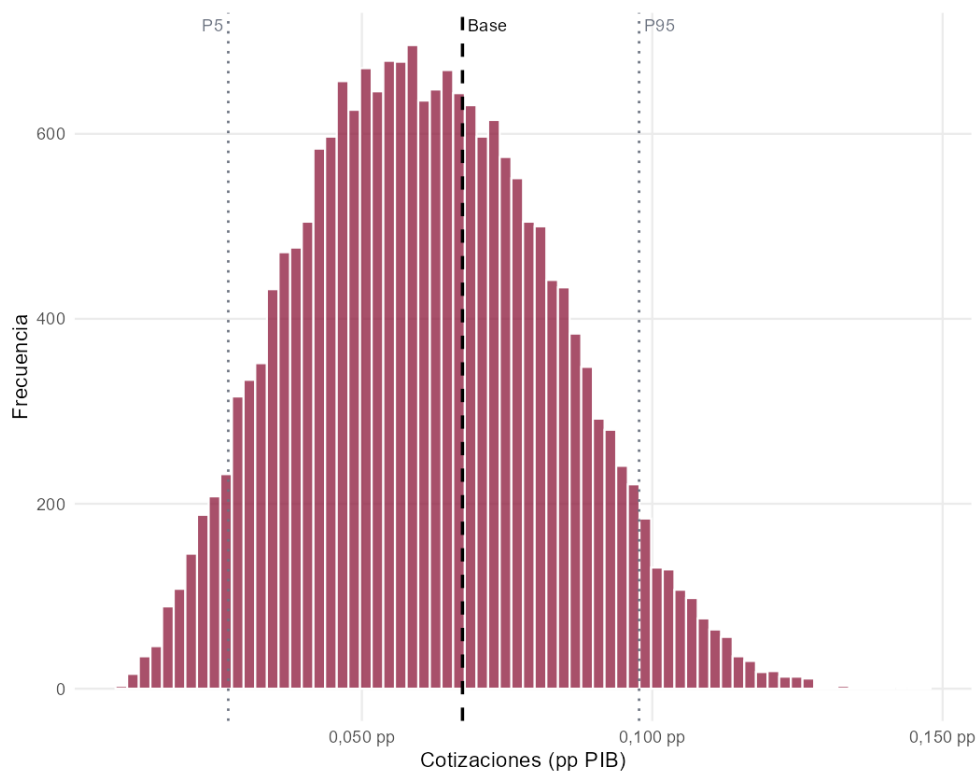
Dado el elevado grado de incertidumbre, se realiza un ejercicio de sensibilidad. Esta sería una incertidumbre exclusivamente paramétrica, que opera en una capa subsiguiente al principal elemento de incertidumbre relativo al universo de personas potencialmente regularizables, dado que el proceso aún está en curso.

Como se ha señalado, la estimación de impacto potencial debe interpretarse como una estimación de máximos dado que se asume que todos los ocupados pasan a la economía formal y no se descuentan las personas que actualmente ya se encuentran trabajando. Para tener un orden de magnitud de la incertidumbre asociada se puede calcular un umbral de sensibilidad de los parámetros de los supuestos. Estos parámetros son: (1) tasa de presentación de solicitudes (85 %), (2) tasa de aceptación de solicitudes (83 %), (3) tasa de formalidad (100 %), (4) elasticidad de la demanda de trabajo (-0,4) y (5) base media de cotización anual (8,6 miles euros en términos nominales de 2024).

Para el primer año de impacto potencial esta calibración conduce a una estimación de 0,067 puntos porcentuales de PIB para la DA21 que se incrementa en los tres años siguientes por el efecto de mayores bases supuesto a los inmigrantes que permanecen en el país. Para cada uno de estos parámetros se construye una distribución de probabilidad donde el valor medio es el escenario base y los extremos se fijan en función del parámetro. Por ejemplo, la distribución de la tasa de presentación tiene un valor medio del 85 % y un valor máximo del 100 %. De forma similar, la distribución de la base de cotización tiene un valor medio calibrado con el escenario base mientras que el valor máximo es la base de cotización equivalente a un puesto de trabajo a jornada completa sin parcialidad ni interrupciones durante los 12 meses del año.

A partir de estas distribuciones se realiza un ejercicio de Monte Carlo en el que se obtienen 20.000 realizaciones que permiten derivar una distribución en torno al escenario base. Los percentiles 5 y 95 de esa distribución, que intenta capturar la sensibilidad paramétrica del ejercicio, son 0,027 y 0,098 puntos porcentuales de PIB, respectivamente. En otras palabras, la incertidumbre asociada a los parámetros hace que el rango plausible del impacto potencial durante el primer año se sitúe entre 3 centésimas y 1 décima de PIB.

GRÁFICO RE_2.5. DISTRIBUCIÓN DEL IMPACTO POTENCIAL DE COTIZACIONES (% PIB) CON DISTINTAS COMBINACIONES DE PARÁMETROS PARA EL PRIMER AÑO¹⁹



Fuente: AIReF

2.4. Resultado de la regla de gasto de pensiones

El presente estudio ratifica las conclusiones alcanzadas en 2025 sobre la regla de gasto de pensiones, puesto que no se supera el límite establecido por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023. Con la nueva información disponible, el gasto en pensiones neto de medidas de ingresos es del 13,0 % del PIB en el promedio del periodo 2022 – 2050. Esto supone dos décimas de PIB menos que en el pronunciamiento anterior por una mayor estimación del impacto de las medidas de ingresos para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, de 1,6 % del PIB en el presente estudio frente al 1,4 % anterior. Por su parte, el gasto bruto público en pensiones se mantiene en un promedio del 14,6 % del PIB en el periodo 2022

¹⁹ Nota: Simulación de Monte Carlo con 20.000 realizaciones a partir de las distribuciones de los parámetros para el impacto de la medida el primer año. El escenario base, 0,067 puntos porcentuales de PIB el primer año no es el escenario mediano porque algunos parámetros (tasa de presentación, tasa de aceptación o tasa de formalidad) se encuentran en o cerca de su máximo en este escenario.

- 2050 tras incorporar los datos observados de PIB y gasto en pensiones de 2024 y 2025.

Si se toman las previsiones actualizadas de la AIReF, también se cumple con el límite de la regla de gasto de pensiones. Según las previsiones de la AIReF, que incorporan la última información disponible, el gasto bruto público en pensiones promedio entre 2022 y 2050 se sitúa en el 14,5 % del PIB. Por otro lado, no habría cambios significativos en la valoración de las medidas de ingresos, que sería también del 1,6 % del PIB en el promedio 2022 - 2050. En agregado, el gasto neto resultante sería del 13,0 % del PIB.

CUADRO 8. GASTO BRUTO PÚBLICO EN PENSIONES NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (% PIB)

Regla de gasto	Gastos			Medidas ingresos			Gasto neto de medidas		
	Dato	Límite	Cumple	Dato	Límite	Cumple	Dato	Límite	Cumple
AR 2024 actualizado	14,6	15,0	✓	1,6	1,7	✗	13,0	13,3	✓
AIReF	14,5	15,0	✓	1,6	1,7	✗	13,0	13,3	✓

Fuente: Informe de Envejecimiento, Seguridad Social, AIReF

2.5. Encaje de la regla de gasto de pensiones con el marco fiscal

El cumplimiento de la regla de gasto de pensiones es compatible con el incumplimiento del marco fiscal europeo. La AIReF concluyó en el informe de seguimiento del PFEMP que serían necesarias medidas adicionales en 2027 y 2028 para cumplir con el marco fiscal europeo incluso tras la activación de la cláusula de escape nacional para acomodar el gasto en defensa. Al mismo tiempo, el cumplimiento de la regla de gasto de pensiones es compatible con crecimientos del gasto primario neto de medidas de ingresos en todos los subsectores por encima de las tasas comprometidas en el PFEMP.

CUADRO 9. CUENTA DE CONTROL ANUAL Y ACUMULADA DE LA REGLA DE GASTO EUROPEA

Cuenta de control	2024		2025		2026		2027		2028	
Anual	0,5	✓	-0,4	✗	-0,9	✗	-0,8	✗	-0,5	✗
Acumulada	0,5	✓	0,0	✓	-0,9	✗	-1,7	✗	-2,1	✗
Acumulada tras cláusula de escape de defensa			0,2	✓	-0,6	✓	-1,2	✗	-1,5	✗

Fuente: AIReF

La AIReF prevé que los Fondos de la Seguridad Social presenten un crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos del 4,6 % en promedio entre 2025 y 2028. Aunque los compromisos del PFEMP se establecen a nivel del conjunto de las AA. PP., el crecimiento de una determinada rúbrica como las pensiones o de un subsector como los Fondos

de la Seguridad Social reduce el margen para el resto de partidas o de subsectores. Por lo tanto, el hecho de que los Fondos de la Seguridad Social, impulsados principalmente por el gasto en pensiones, presenten crecimientos del gasto neto superiores al 3,4 % comprometido en el PFEMP, detrae margen para el resto de subsectores. En este sentido, el enfoque parcial de la regla de gasto de pensiones no contribuye la articulación de una estrategia fiscal coherente y orientada a la sostenibilidad del conjunto de las AA. PP.

Las reglas de gasto europea, nacional y de pensiones difieren en la definición de las variables relevantes y del horizonte temporal y se solapan en cuanto al ámbito institucional sobre el que operan. La regla de gasto de pensiones implica una definición del sistema público de pensiones que no coincide con los subsectores de contabilidad nacional. Esto implica que la Administración Central también se ve directamente afectada por la regla de gasto de pensiones, mientras que otras partidas de gasto relevantes de los Fondos de la Seguridad Social como las prestaciones por desempleo o incapacidad temporal no se ven afectadas. Por último, la regla de gasto nacional no es aplicable a los Fondos de la Seguridad Social, pero sí a la Administración Central.

CUADRO 10. GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS POR SUBSECTORES (% VARIACIÓN)

	2025	2026	2027	2028
AA. PP.	4,8	5,8	5,2	4,2
A. C.	5,9	8,9	4,0	4,8
F. S. S.	4,7	5,0	4,7	3,9
CC. AA.	4,9	4,2	6,4	4,5
CC. LL.	2,4	5,3	5,9	3,2

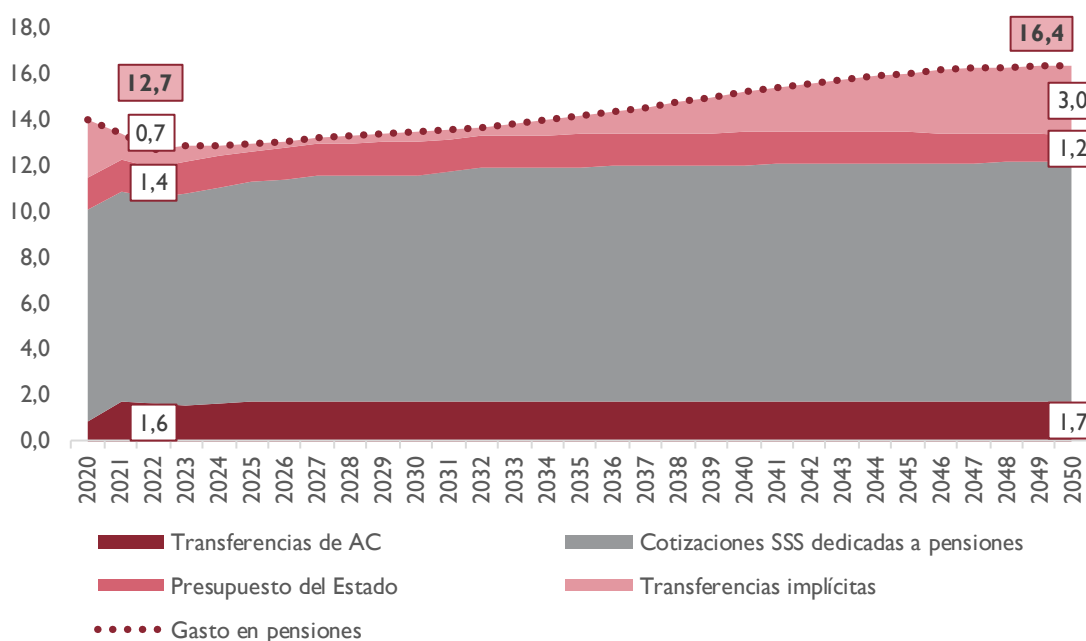
Fuente: AIRcF

Para financiar el aumento del gasto en pensiones previsto, las transferencias implícitas del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central deberán aumentar 2,3 puntos hasta alcanzar el 3,0 % del PIB. Las fuentes de financiación explícitas del sistema público de pensiones tal y como lo define su regla de gasto serían las cotizaciones sociales dedicadas a las pensiones contributivas y las asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado para clases pasivas y transferencias a la Seguridad para financiar pensiones contributivas y no contributivas²⁰. Una vez computadas las anteriores fuentes de financiación directamente

²⁰ Las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar pensiones contributivas y no contributivas incluyen las transferencias para complemento por mínimos, pensiones no contributivas o compensar reducciones en las cotizaciones sociales.

relacionadas con los gastos, el importe restante quedaría financiado con transferencias implícitas bien del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central. Por otro lado, las previsiones de la AIReF suponen un incremento del gasto en pensiones desde el 12,7 % del PIB en 2022 hasta el 16,4 % del PIB en 2050. Este incremento del gasto de 3,7 puntos de PIB, en ausencia de medidas adicionales, implicaría un incremento de las transferencias implícitas de 2,3 puntos de PIB.

GRÁFICO 12. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES



Fuente: Seguridad Social y AIReF

3.

SUPUESTOS DEMOGRÁFICOS Y MACROECONÓMICOS

3.1. Proyecciones demográficas de la AIReF

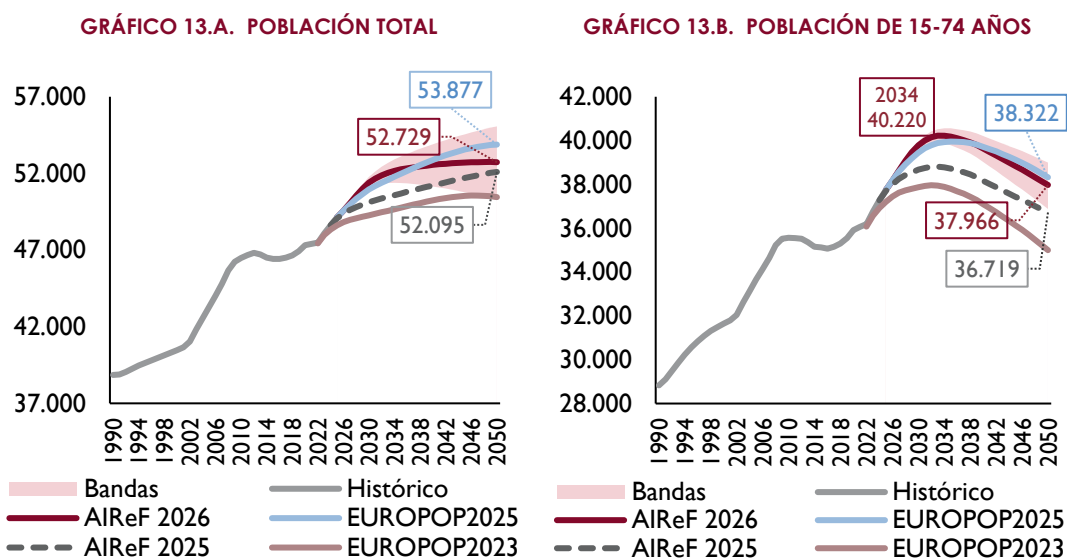
La AIReF ha realizado una actualización de las proyecciones demográficas, incorporando la información para el año 2024 disponible en las fuentes estadísticas empleadas. La actualización integra los datos definitivos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2024, en particular los del Censo Anual de Población, la Estadística de Migraciones y Cambios de Residencia (EMCR), la Estadística de Nacimientos y las Tablas de Mortalidad²¹.

En el escenario base, la AIReF estima que la población residente de España aumentará desde los 49,1 millones a 1 de enero de 2025 hasta 52,7 millones en 2050, debido, fundamentalmente, a la evolución del saldo migratorio neto.

²¹ La fecha de corte de los datos empleados en este informe es el 19 de diciembre de 2025, coincidiendo con la publicación del Censo Anual de Población para el año 2024. El pasado 7 de mayo el INE publicó la actualización de los datos provisionales sobre la población a 1 de enero de 2026. Según esta estadística, la población residente era de 49.590 miles de personas, frente a las 49.570 previstas por la AIReF en la actualización de sus proyecciones demográficas, un error de estimación del 0,04%.

Empleando el concepto de población en edad de trabajar del Informe de Envejecimiento, que se extiende entre 15 y 74 años, se estima que esta población alcanzará un máximo de 40,2 millones de personas a mediados de la década de los años 2030. A partir de ese momento se prevé un paulatino descenso, alcanzando los 38 millones de personas a finales de la década de los años 2050. Estas proyecciones de población suponen una revisión al alza respecto a las de la Opinión de 2025, por el mayor empuje de flujos de inmigración neta en el corto y medio plazo y la incorporación de las nuevas cifras de población, aunque la estimación de la tasa de fecundidad se revisa nuevamente a la baja. En comparación con las últimas proyecciones de Eurostat (EUROPOP2025), la AIReF prevé una población algo mayor a corto y medio plazo, pero inferior a largo plazo.

GRÁFICO 13. POBLACIÓN RESIDENTE (MILES DE PERSONAS)



Fuente: INE, Eurostat y AIReF

En el cuadro siguiente se muestra una breve comparativa de las proyecciones más recientes del INE, Eurostat y de la AIReF para diversos años.

CUADRO 11. COMPARATIVA DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS DE LA AIREF CON LAS DE OTROS ORGANISMOS PARA DIVERSOS AÑOS

		2025	2030	2035	2040	2045	2050	Promedio 2025-2050
Población total (Miles)	INE 2024	49.265	51.876	53.110	53.893	54.515	54.885	53.103
	EUROPOP2025	49.128	50.948	51.977	52.872	53.553	53.877	52.177
	EUROPOP2023	48.614	49.267	49.761	50.237	50.527	50.460	49.875
	AIReF 2026	49.128	51.394	52.260	52.553	52.709	52.729	51.959
	AIReF 2025	49.082	50.119	50.691	51.213	51.706	52.095	50.872
Población de 15-74 años (Miles)	INE 2024	37.886	40.274	40.874	40.478	39.874	39.218	40.020
	EUROPOP2025	37.745	39.449	39.955	39.708	39.125	38.322	39.260
	EUROPOP2023	37.205	37.878	37.800	37.094	36.132	34.999	37.010
	AIReF 2026	37.745	39.783	40.184	39.636	38.831	37.966	39.250
	AIReF 2025	37.697	38.670	38.723	38.168	37.436	36.719	38.049
Número de hijos por mujer	INE 2024	1,13	1,17	1,21	1,26	1,28	1,29	1,22
	EUROPOP2025	1,11	1,13	1,15	1,17	1,19	1,22	1,16
	AIReF 2026	1,10	1,09	1,05	1,03	1,02	1,02	1,05
	AIReF 2025	1,13	1,17	1,21	1,24	1,28	1,31	1,22
Esperanza de vida al nacer (Años)	INE 2024	83,7	84,3	85,0	85,6	86,1	86,6	85,2
	EUROPOP2025	84,1	84,6	85,1	85,6	86,0	86,6	85,3
	AIReF 2026	84,1	84,8	85,4	85,9	86,5	87,0	85,6
	AIReF 2025	84,1	84,7	85,3	85,9	86,4	87,0	85,6
Esperanza de vida a los 65 años (Años)	INE 2024	21,5	22,0	22,4	22,8	23,2	23,5	22,6
	EUROPOP2025	22,0	22,4	22,8	23,1	23,5	23,8	22,9
	AIReF 2026	22,0	22,5	23,0	23,4	23,8	24,2	23,2
	AIReF 2025	22,0	22,4	22,9	23,3	23,7	24,2	23,1
Inmigración neta (Miles)	INE 2024	775	447	295	280	284	286	370
	EUROPOP2025	568	368	332	329	312	291	354
	AIReF 2026	552	400	234	234	250	269	321
	AIReF 2025	399	250	237	246	258	272	264

Fuente: INE, Eurostat y AIReF

Nota: El INE tiene previsto publicar el próximo 17 de junio nuevas proyecciones para el periodo 2026 - 2076.

La tasa de dependencia mostraría una tendencia creciente hasta finales de la década de 2050, debido al progresivo envejecimiento de la población. La tasa de dependencia, definida como la proporción de la población menor de 15 años y mayor de 74 años sobre la población en edad de trabajar, pasa del 30,2% a 1 de enero de 2025 al 38,9% a 1 de enero de 2050. Su comportamiento viene determinado principalmente por la evolución de la tasa de dependencia de mayores (población mayor de 74 años sobre población entre 15 y 74 años) que crece de forma continuada, siendo compensada parcialmente con el descenso en la de menores (población menor de 15 años sobre población entre 15 y 74 años). Estas cifras suponen una revisión a la baja respecto a las de la Opinión de 2025, en la que se esperaba alcanzar una tasa de dependencia del 41,9% en 2050. Asimismo, resultan más optimistas que las proyectadas por Eurostat, que proyecta una tasa de dependencia del 40,6% en el año 2050. Esto es un efecto de una menor contribución de la dependencia de los menores de 15 años, fruto de

los cambios en las proyecciones de fecundidad, mientras que la de mayores de 74 años tendría una evolución más negativa.

GRÁFICO 14. TASA DE DEPENDENCIA (% DE LA POBLACIÓN ENTRE 15 Y 74 AÑOS)

GRÁFICO 14.A. DESCOMPOSICIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA

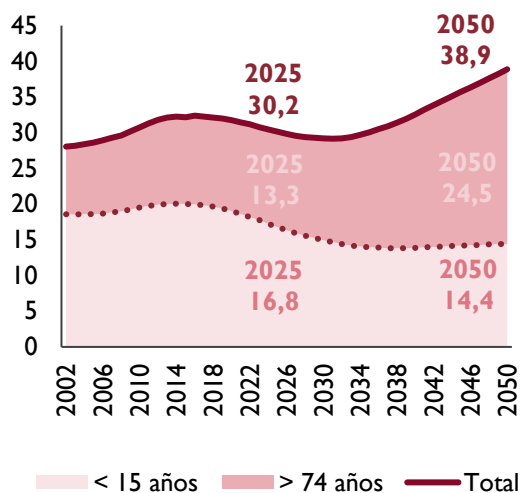
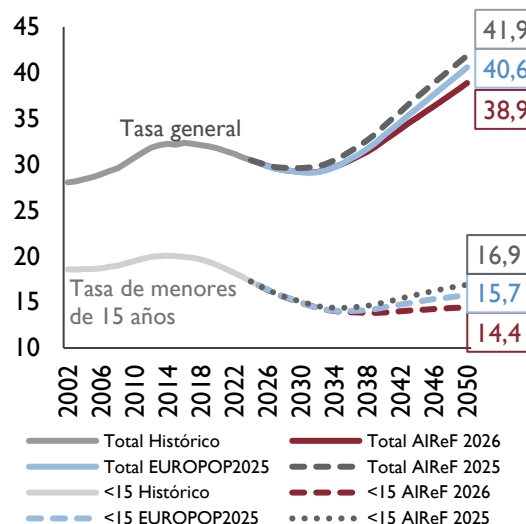


GRÁFICO 14.B. COMPRATIVA DE TASAS DE DEPENDENCIA



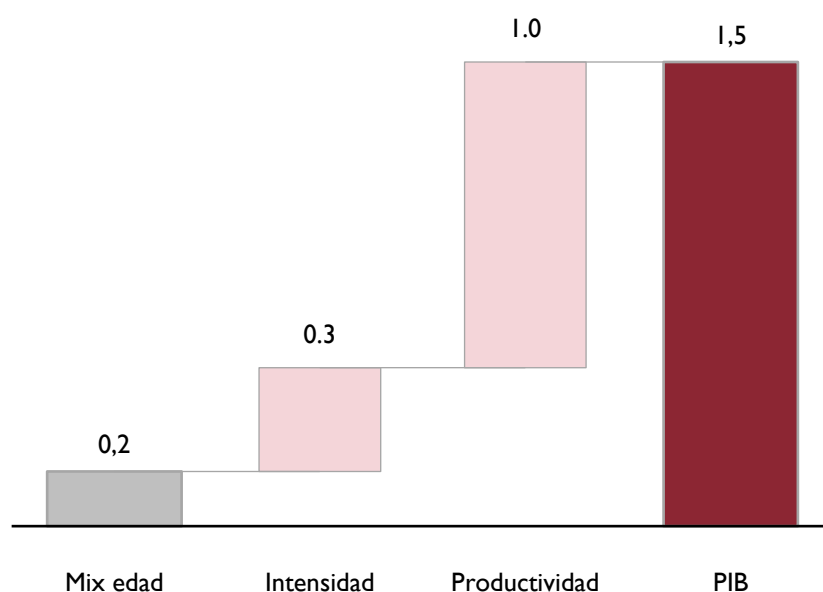
Fuente: INE, Eurostat y AIReF

En el Anexo I se recogen la evolución reciente de los principales fenómenos demográficos y la actualización de las proyecciones de la AIReF.

3.2. Supuestos macroeconómicos

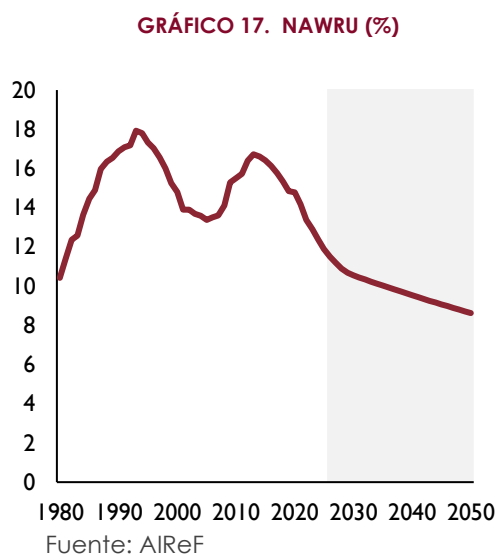
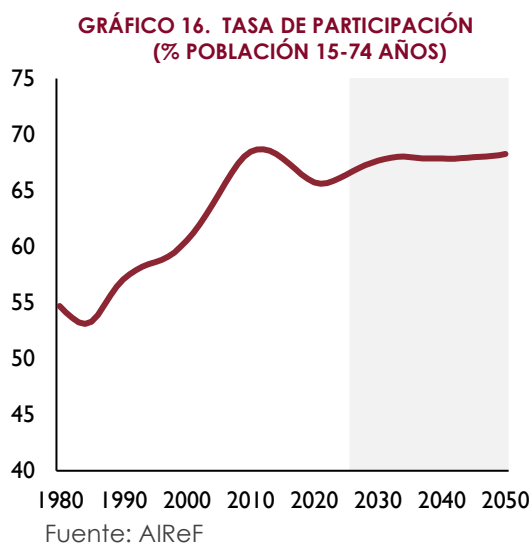
La AIReF estima un crecimiento promedio del PIB potencial en volumen del **1,5 % en 2022-2050, revisando una décima al alza su anterior estimación y por encima de la estimación del Informe de Envejecimiento (1,2 %)**. La revisión al alza se explica por el mayor dinamismo observado de la economía española, y la revisión al alza del crecimiento esperado a medio plazo en consonancia con la revisión favorable de las proyecciones de población en edad de trabajar.

GRÁFICO 15. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB POTENCIAL (% 2022-2050)



Fuente:AIReF

Esta revisión al alza se justifica por la mayor contribución de la población en edad de trabajar al crecimiento económico. Por el lado del factor trabajo, el crecimiento de la población en edad de trabajar aportará 2 décimas al crecimiento mientras que la intensidad laboral aportará 3 décimas. La intensidad, entendida como más horas trabajadas de media por persona, se basa en los supuestos de participación, horas trabajadas y tasa de desempleo de equilibrio. Por otro lado, el mantenimiento de un crecimiento promedio de 1,5 % requiere una contribución elevada de la productividad, de 1 punto porcentual, que supera ampliamente la aportación que ha tenido esta variable en los años recientes.



La evolución de la tasa de participación y la del desempleo de equilibrio refuerzan la contribución positiva de las horas trabajadas al crecimiento potencial en el conjunto del horizonte. La NAWRU mantiene una senda descendente consistente con la reducción del desempleo estructural observada tras los máximos alcanzados durante la crisis financiera. Por su parte, la tasa de participación combina el efecto al alza derivado del retraso efectivo de la edad de jubilación con un efecto composición negativo por el mayor peso relativo de los grupos de edad avanzada, que registran tradicionalmente menores tasas de actividad

4. ESCENARIO FISCAL A LARGO PLAZO

4.1. Evolución de los recursos de las Administraciones Públicas

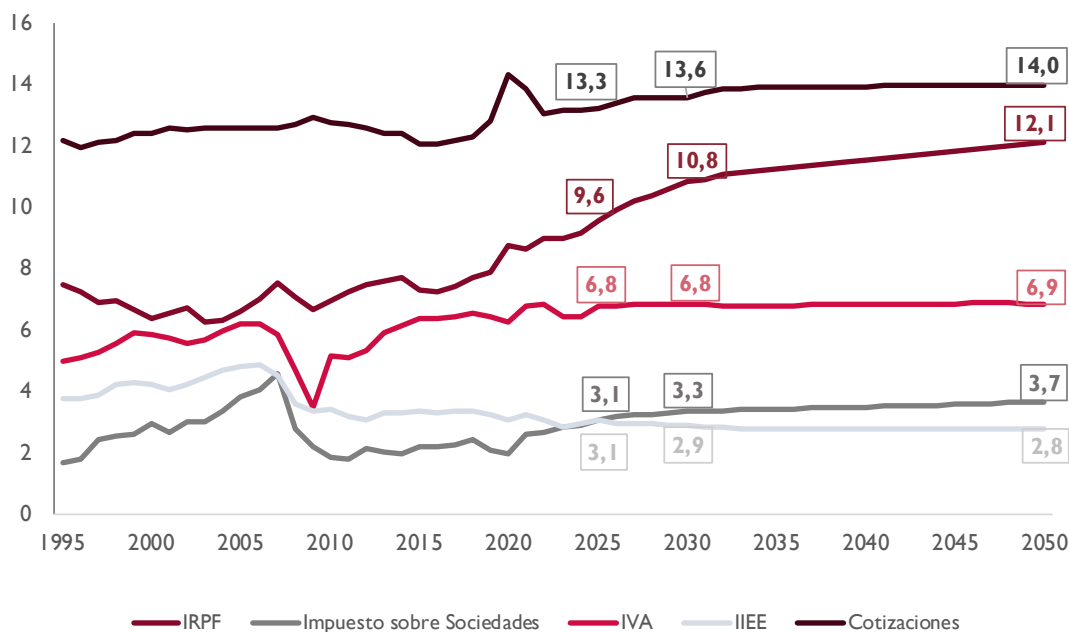
La AIReF proyecta un aumento del peso de los recursos sobre el PIB de 1,2 puntos entre 2025 y 2030, hasta alcanzar el 43,3 % al final del periodo. Las previsiones de la AIReF incorporadas en el Informe de seguimiento del Plan Fiscal y Estructural (PFEMP)²² consideran un escenario inercial sin la adopción de nuevas medidas de ingresos. La AIReF prevé una senda ascendente de los recursos en el periodo gracias al crecimiento continuado de los impuestos sobre la renta. El grueso del incremento se concentra en la recaudación tributaria, que aumenta su peso sobre el PIB en 1 punto entre 2025 y 2030, mientras que las cotizaciones aumentan tres décimas y el resto de los recursos se contrae casi dos décimas. La AIReF estima que los impuestos directos aumentarán su peso desde el 13,1 % en 2025 al 14,5 % en 2030 debido principalmente al impulso de la recaudación del IRPF influida por la progresividad en frío. Por su parte, se prevé que la imposición indirecta

²² [Informe de Seguimiento 2026 del Plan Fiscal y Estructural 2025-2028](#)

experimente un leve retroceso debido a la pérdida de recaudación de los impuestos especiales.

La AIReF proyecta que los recursos de las AA. PP. se situarán en el 45 % del PIB en 2050²³. Esta proyección supone un incremento de los ingresos de 1,7 puntos respecto a 2030, por lo que el peso de los recursos sobre el PIB ascenderá paulatinamente con una ganancia anual promedio de aproximadamente 0,09 puntos de PIB, inferior al promedio anual de los valores observados entre 1995 y 2025 (0,16 puntos de PIB al año) y especialmente inferior al promedio anual más reciente (0,27 puntos de PIB al año en el periodo 2013-2025). Los incrementos se concentran en la imposición directa, aportando el IRPF 1,3 puntos y el Impuesto sobre Sociedades, 0,3. Asimismo, las cotizaciones sociales aportan 0,4 puntos de crecimiento, influidas por las medidas adoptadas. Por su parte, la imposición indirecta reduce su peso en una décima de PIB.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA ENTRE 1995 Y 2050 (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

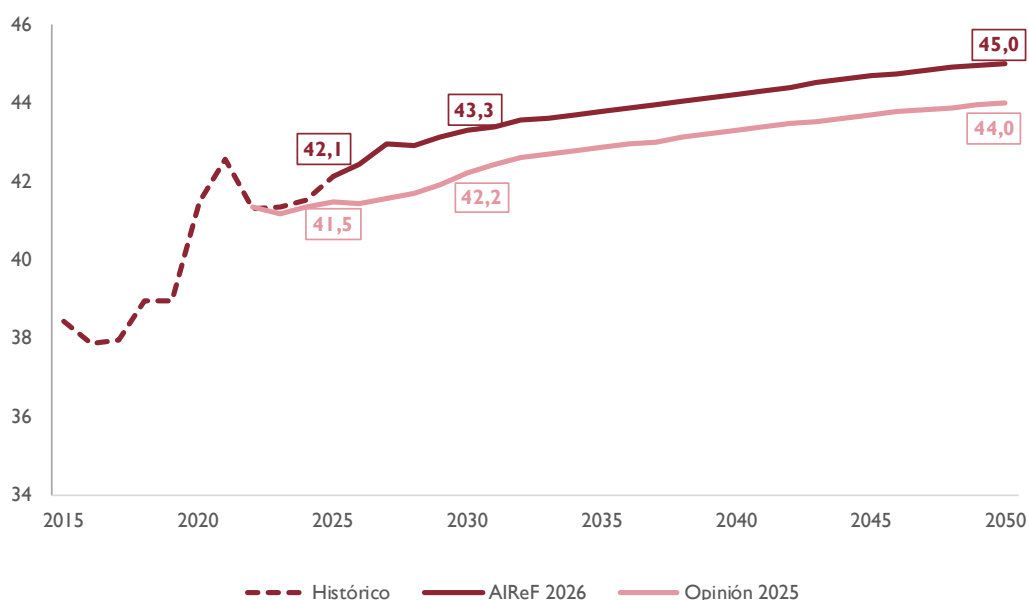
Respecto a la Segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo²⁴, publicada el 31 de marzo de 2025, los recursos públicos se revisan al alza en 1 punto de PIB en 2050. De dicha revisión, seis décimas se explican por

²³ Para más información sobre la metodología de proyección, véase el [Documento Técnico 1/25 sobre la metodología de modelos de ingresos y desempleo](#).

²⁴ Véase [Segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo](#).

lo observado hasta 2025, que ha sorprendido al alza dado el dinamismo de la recaudación. El resto se concentra en la previsión a medio plazo, dado que los modelos de corrección de error incorporan estos datos sorprendivos al alza, generando dinámicas de recaudación ligeramente superiores. Asimismo, también refleja la mejora del escenario macroeconómico a medio plazo. Por su parte, en el largo plazo las elasticidades de cada impuesto se mantienen prácticamente inalteradas. Adicionalmente, la previsión incorpora la actualización del cuadro macroeconómico a largo plazo. Así, la mayor recaudación en términos nominales se compensa parcialmente por el efecto denominador ligado a un mayor PIB nominal.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HASTA 2050 (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

4.2. Evolución de los empleos de las Administraciones Públicas

La AIReF prevé que el peso de los empleos sobre el PIB —sin incluir el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)— aumente en 1,2 puntos entre 2025 y 2030, hasta alcanzar el 45,7 % del PIB en 2030. Esta previsión incorpora la senda de medio plazo del recientemente publicado Informe de Seguimiento del PFEMP. La formación bruta de capital fijo incrementa de forma continuada su peso sobre el PIB en el medio plazo como consecuencia del aumento del gasto en defensa. Por su parte, el peso de las prestaciones sociales en efectivo sobre el PIB aumenta cinco décimas entre 2025 y 2030, debido principalmente al incremento del gasto en pensiones, y, en menor

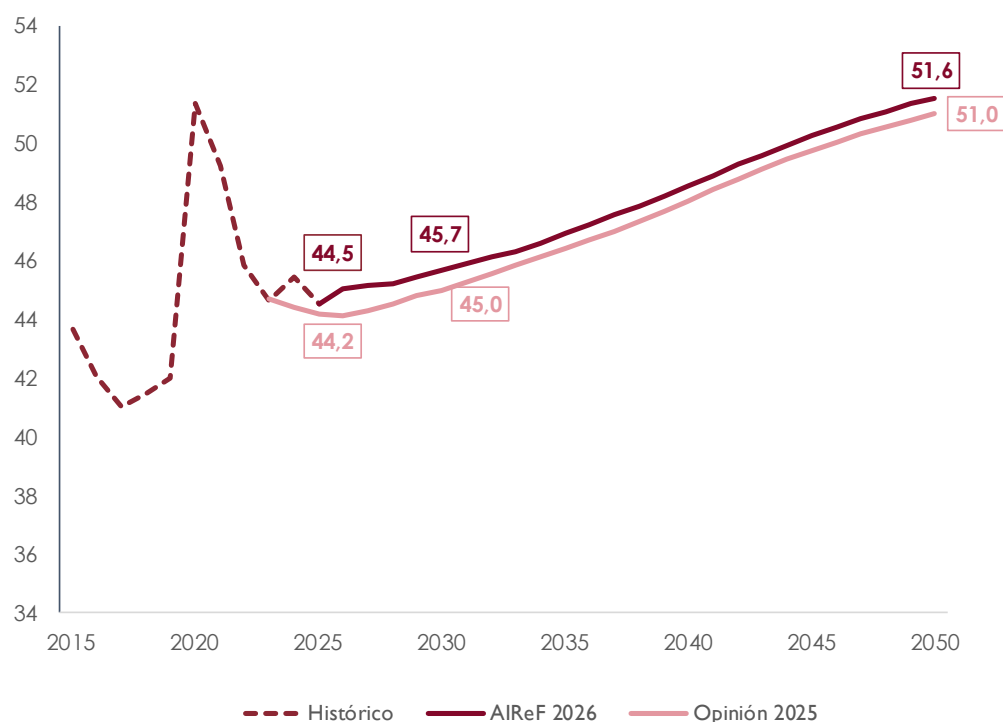
medida, al crecimiento del gasto en prestaciones por incapacidad temporal, mientras que el gasto en prestaciones por desempleo contribuye a moderar esta evolución. Por último, el aumento del gasto en intereses explica cuatro décimas del incremento total.

Entre 2031 y 2050, los empleos no financieros aumentan en 5,9 puntos del PIB.

Esta evolución se explica por el gasto en pensiones —que aumenta en tres puntos del PIB—, seguido por el gasto en intereses y en sanidad y, en menor medida, por el gasto en cuidados de larga duración. El envejecimiento de la población es el principal determinante del aumento del gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración en el largo plazo, mientras que el mayor gasto en intereses responde a la acumulación de deuda pública y al aumento del coste de financiación.

La AIRcF proyecta un incremento de los empleos de siete décimas en 2030, que se modera a seis décimas en 2050, respecto a la previsión de la Opinión de 2025.

Esta revisión se explica en tres décimas por la revisión del punto de partida con los nuevos datos observados. En el medio plazo, la senda de gasto en pensiones se revisa al alza como consecuencia de la evolución reciente y de la mayor inflación prevista para 2026. La revisión al alza de la proyección del gasto en defensa y, en menor medida, del gasto en prestaciones por desempleo y en cuidados de larga duración, contribuye también a este aumento. Por el contrario, la revisión a la baja del gasto en intereses, seguido del gasto en educación y del gasto en sanidad, compensa parcialmente este aumento.

GRÁFICO 20. EMPLEOS NO FINANCIEROS SIN PRTR (% PIB)


Fuente: IGAE y AIReF

CUADRO 12. EMPLEOS NO FINANCIEROS SIN PRTR (% PIB)

	2025	2030	2050	2025-2030	2030-2050
Empleos no financieros	44,5	45,7	51,6	1,2	5,9
Modelizados	28,1	29,0	34,9	1,0	5,9
Pensiones	13,0	13,5	16,4	0,6	2,9
Intereses	2,4	2,8	4,4	0,4	1,6
Sanidad	6,5	6,6	7,9	0,1	1,4
Cuidados larga duraci3n	0,8	0,9	1,6	0,1	0,6
Educaci3n	4,0	4,0	3,3	0,0	-0,6
Desempleo	1,4	1,2	1,3	-0,2	0,0
No modelizados	16,4	16,7	16,7	0,2	0,0

Fuente: IGAE y AIReF

El gasto en pensiones, tal y como se desarrolla en el apartado 3, aumenta del 13 % al 16,4 % del PIB entre 2025 y 2050. El crecimiento del gasto en pensiones se explica fundamentalmente por el envejecimiento de la poblaci3n. Esta estimaci3n supone una revisi3n al alza respecto a la Opini3n de 2025, como consecuencia de la incorporaci3n de la informaci3n m3s reciente y del

impacto sobre el gasto, a partir de 2027, de la revisión al alza del IPC previsto para 2026.

Se proyecta un aumento progresivo del gasto por intereses, impulsado tanto por la acumulación de deuda pública como por unos costes de financiación futuros más elevados. En este contexto, el gasto en intereses pasaría del 2,4 % del PIB en 2025 al 4,4 % en 2050, mientras que el tipo de interés implícito de la deuda aumentaría gradualmente desde el 2,7 % hasta el 3,8 % en el mismo periodo, reflejando la traslación paulatina de los mayores tipos de emisión al conjunto del stock de deuda. Esta evolución incrementará de forma creciente la carga financiera de las AA. PP. y contribuirá al deterioro del saldo público total en el largo plazo.

GRÁFICO 21. PROYECCIÓN TIPO MEDIO DE EMISIÓN Y TIPO IMPLÍCITO

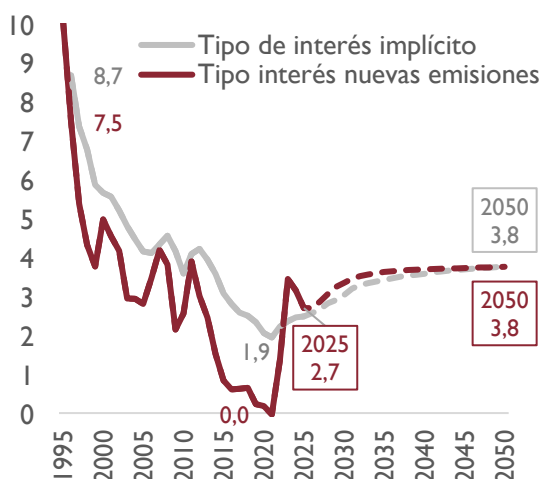
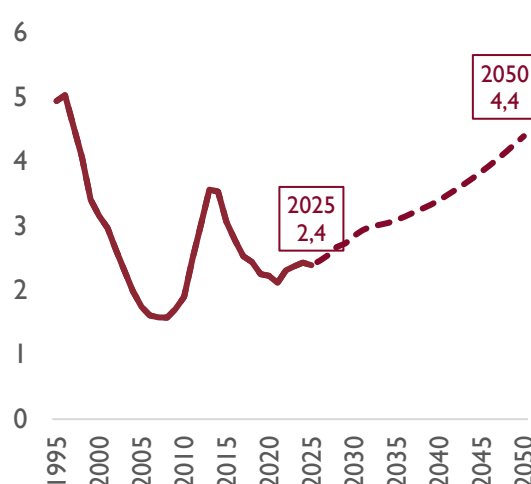


GRÁFICO 22. INTERESES (%PIB)



Fuente: AIReF

La AIReF prevé que el gasto en sanidad aumente 1,4 puntos del PIB entre 2025 y 2050, hasta alcanzar el 7,9 % sobre el PIB²⁵. El envejecimiento de la población, junto con otros factores como el progreso tecnológico y el aumento de la renta per cápita, presiona al alza el gasto sanitario hasta 2050. Esta proyección es similar a la recogida en la Opinión de 2025.

²⁵ Para más información sobre la metodología de proyección, véase el [Documento Técnico 2/25 sobre la metodología de los modelos de sanidad, educación y cuidados de larga duración](#).

El gasto en cuidados de larga duración aumentará 7 décimas entre 2025 y 2050, hasta alcanzar el 1,6 % del PIB²⁶. Las previsiones de envejecimiento de la población y la ampliación de la cobertura del sistema impulsan una senda creciente del gasto. Esta proyección supone una revisión al alza de casi dos décimas en 2050 respecto a la Opinión de 2025 que se explica principalmente por las medidas adoptadas para reforzar los servicios de dependencia en los últimos ejercicios.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SANIDAD (% PIB)

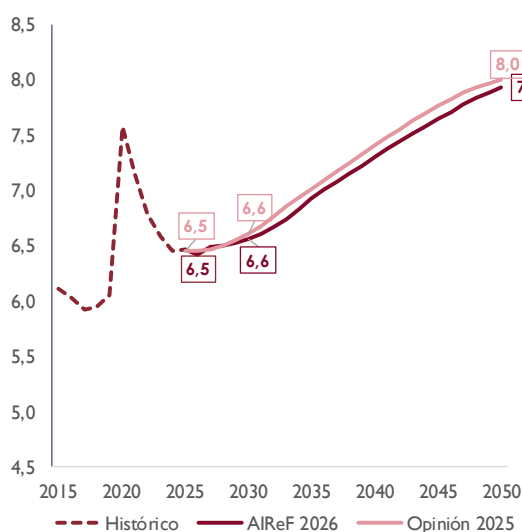
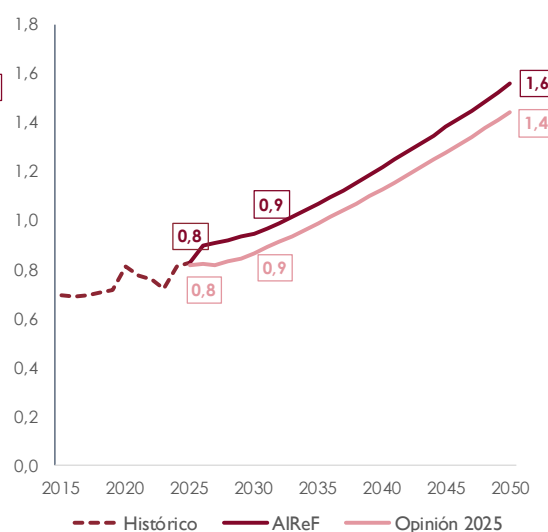


GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

El gasto en educación se reduce siete décimas del PIB entre 2025 y 2050, hasta situarse en el 3,3 % del PIB²⁷. La baja natalidad a lo largo de todo el horizonte de proyección explica la evolución descendente del gasto. En el medio plazo, se estima un repunte en 2027 derivado del incremento de los salarios públicos por la aplicación del acuerdo del gobierno con los sindicatos. Esta proyección supone una revisión a la baja de dos décimas en 2050 respecto a la Opinión de 2025 por la reducción de las previsiones de la tasa de fecundidad.

El gasto en prestaciones por desempleo se modera en dos décimas entre 2025 y 2030 y aumenta cuatro centésimas posteriormente, hasta alcanzar el 1,3 % del PIB en 2050. A pesar del dinamismo del mercado de trabajo, el gasto

²⁶ Para más información sobre la metodología de proyección, véase el [Documento Técnico 2/25 sobre la metodología de los modelos de sanidad, educación y cuidados de larga duración](#).

²⁷ Para más información sobre la metodología de proyección, véase el [Documento Técnico 2/25 sobre la metodología de los modelos de sanidad, educación y cuidados de larga duración](#).

en desempleo se ha mantenido en peso del PIB, lo que podría deberse principalmente a las reformas implementadas y a una mejora de la tasa de cobertura de las prestaciones superior a lo esperado. Como consecuencia de lo anterior y en menor medida por el nuevo escenario macroeconómico, el nivel de gasto en desempleo se sitúa dos décimas de PIB por encima del previsto en la Opinión de 2025.

GRÁFICO 25. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN (% PIB)

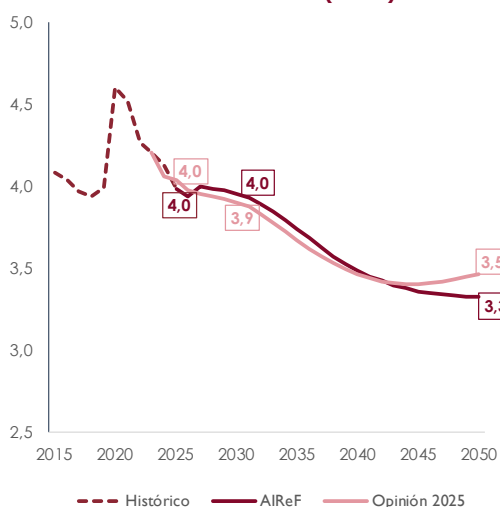
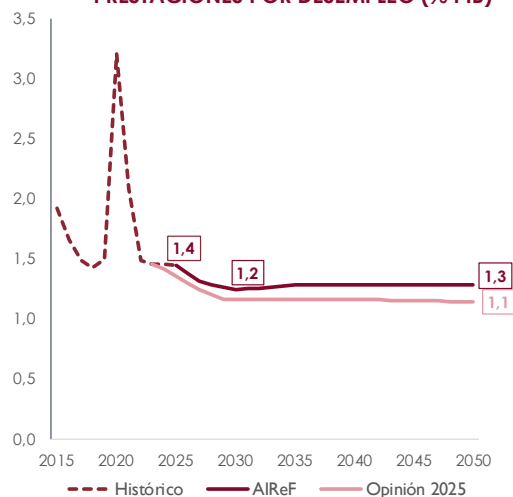


GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

Por último, los empleos no modelizados aumentan del 16,3 % del PIB en 2025 al 16,7 % en 2030, nivel que se mantiene constante hasta 2050. El aumento en el horizonte de medio plazo responde principalmente al incremento esperado del gasto en defensa. Este factor explica también en su mayor parte la revisión al alza respecto a la Opinión de 2025, que proyectaba un peso de los empleos no modelizados del 16,1 % del PIB en 2050.

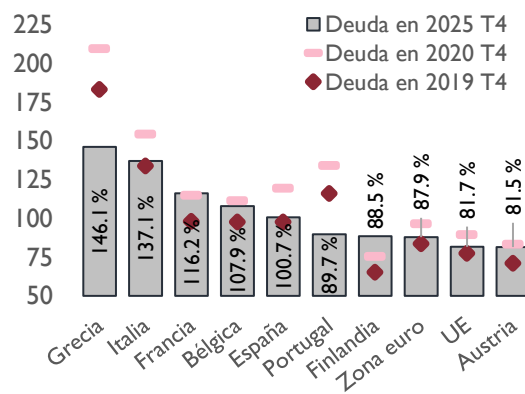
5. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

A pesar de la significativa reducción registrada en los últimos años, la ratio de deuda pública sobre PIB se mantiene en niveles históricamente elevados, situándose en el 100,7 % al cierre de 2025. Desde finales de 2020, la ratio se ha reducido en 18,6 puntos porcentuales, aunque todavía permanece 3 puntos por encima del nivel previo a la pandemia. Esta mejora ha estado impulsada principalmente por el fuerte crecimiento del PIB y por la progresiva reducción del déficit primario. No obstante, el ritmo de descenso de la ratio se ha ido moderando en línea con la desaceleración del crecimiento nominal.

GRÁFICO 27. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB)



GRÁFICO 28. DEUDA (% PIB), PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA CON MAS DEL 80 %

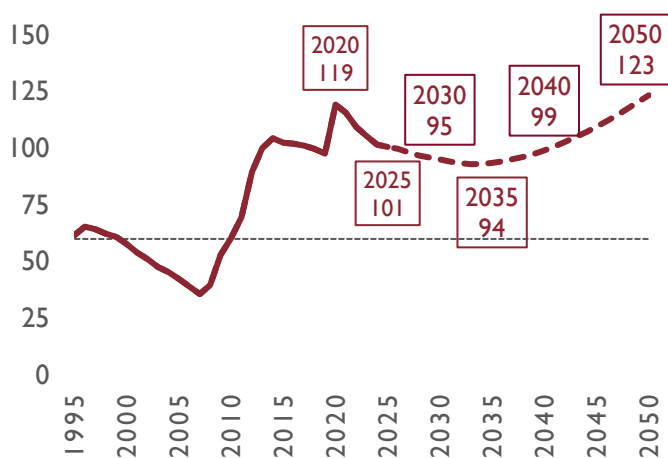


Fuente: Banco de España y Eurostat

La deuda pública española en relación al PIB continúa situándose por encima de la media de la zona euro y de la UE, aunque permanece por debajo de los niveles observados en otras grandes economías como Francia e Italia. Entre los países con ratios superiores al 80 % del PIB, destacan las importantes reducciones registradas en Grecia y Portugal, mientras que Francia presenta una evolución menos favorable, con una ratio de deuda en 2025 superior incluso a la de 2020.

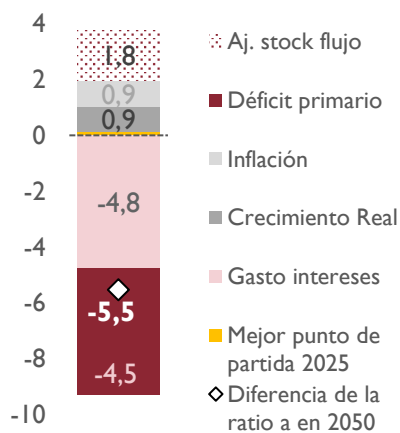
Las proyecciones de AIReF apuntan a que la ratio de deuda pública continuará reduciéndose en los próximos años, aunque a un ritmo más moderado, manteniendo cierta inercia descendente que permitiría una reducción acumulada cercana a 7 puntos porcentuales a lo largo de la próxima década. En el medio plazo, se proyecta la generación de superávits primarios que contribuirán a la reducción de la ratio de deuda, en un contexto en el que el gasto en intereses aumentará de forma progresiva y la contribución del crecimiento económico tenderá a moderarse gradualmente.

GRÁFICO 29. DEUDA (%PIB)



Fuente: AIReF

GRÁFICO 30. DIFERENCIA CON LA OPINIÓN DE 2025 EN LA RATIO DE DEUDA EN 2050 (P. P.)



No obstante, a partir de 2035 la senda de la deuda muestra un punto de inflexión, retomando una trayectoria ascendente cada vez más pronunciada, impulsada principalmente por las crecientes presiones derivadas del gasto asociado al envejecimiento de la población. El aumento gradual del gasto en intereses, junto con un moderado crecimiento potencial de la economía, provocará un cambio de signo en el diferencial entre el tipo de interés y el crecimiento económico —el denominado efecto “bola de nieve”—, que pasará a contribuir positivamente a la acumulación de deuda. Esta dinámica, unida a la reaparición de déficits primarios asociados a un mayor gasto por el envejecimiento de la población, configurará una senda

desfavorable para la ratio de deuda pública en el largo plazo. Como resultado, la deuda acumularía en el periodo 2035-2050 un incremento cercano a 30 puntos porcentuales, situándose en torno al 123 % del PIB al final del horizonte de proyección.

La estimación presentada en este Estudio supone una ligera mejora respecto a la publicada en la Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo de 2025, en la que la ratio de deuda proyectada para 2050 se situaba en el 129 % del PIB. La reducción de 5,5 puntos porcentuales entre previsiones se explica, principalmente, por una menor estimación del gasto en intereses (4,8 puntos) y de una menor acumulación de déficits primarios (4,5 puntos). Estos factores compensan las mayores contribuciones del crecimiento real e inflación y del ajuste stock-flujo.

GRÁFICO 31. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA (P. P.), POR AÑOS Y PERIODOS

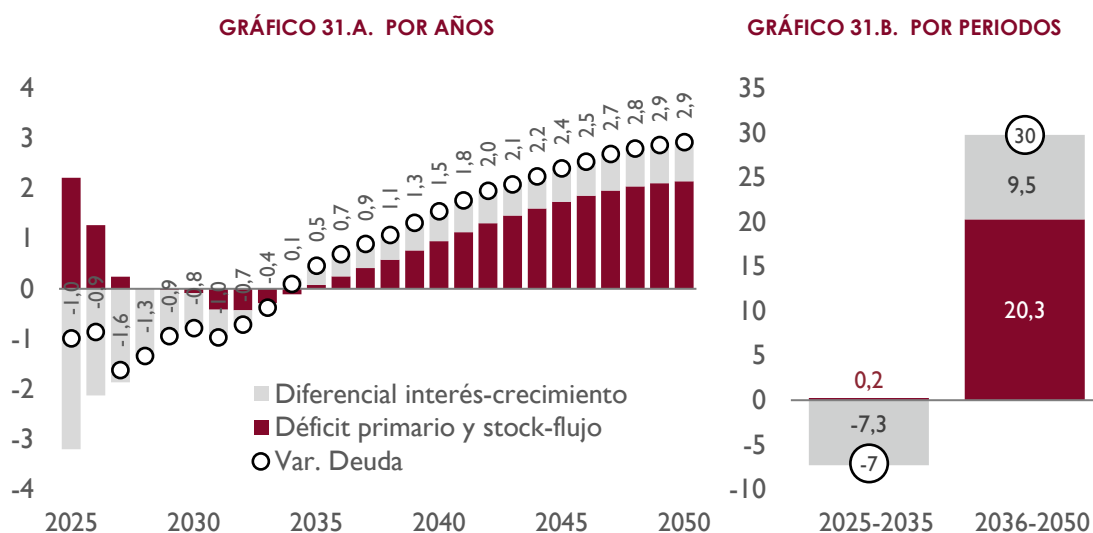


GRÁFICO 32. SALDO PÚBLICO (% PIB)

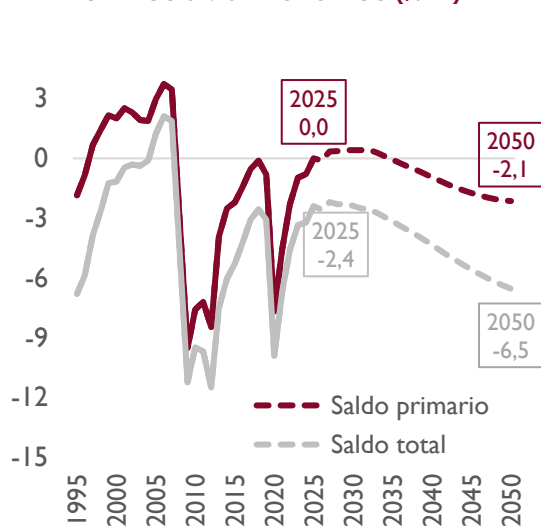
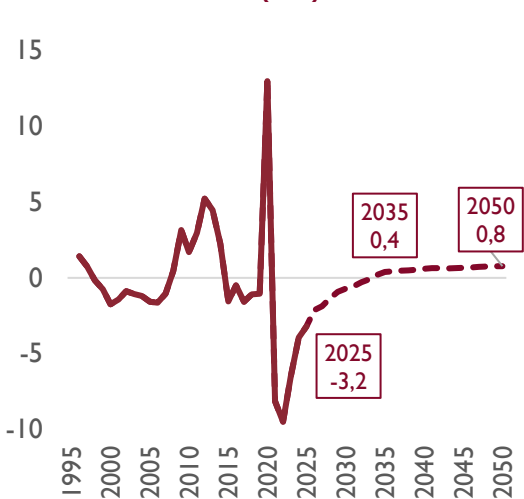


GRÁFICO 33. DIFERENCIAL INTERÉS-CRECIMIENTO, (P. P.)



Fuente: AIReF

Las necesidades brutas de financiación se mantendrían relativamente contenidas durante la primera parte del horizonte de proyección, aunque mostrando una tendencia creciente a medio y largo plazo. La evolución proyectada de las necesidades brutas de financiación es coherente con la dinámica prevista para la ratio de deuda pública. Durante la primera parte del horizonte de proyección, las necesidades de financiación se mantendrían relativamente contenidas, en niveles similares a los registrados en los últimos años —en torno al 17 % del PIB—, sin embargo, a medida que la ratio de deuda retome una trayectoria ascendente a partir de mediados de la próxima década, las necesidades brutas de financiación comenzarían a incrementarse de forma más acusada, hasta alcanzar el 21 % del PIB en 2040 y el 26 % en 2050. Este aumento vendría explicado principalmente por el crecimiento progresivo del gasto en intereses y el deterioro del saldo primario, mientras que las amortizaciones aumentarían de forma más gradual conforme se materialicen los vencimientos asociados al mayor volumen de deuda acumulada.

GRÁFICO 34. NECESIDADES BRUTAS DE FINANCIACIÓN (%PIB)

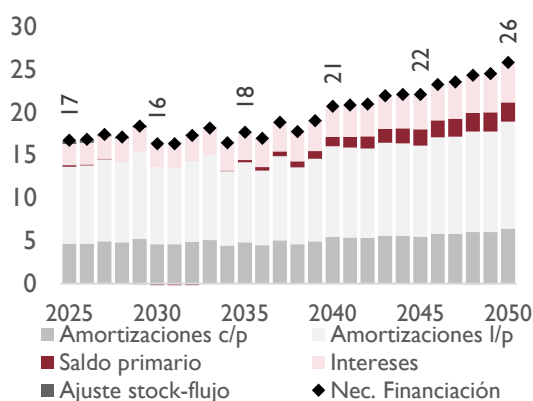
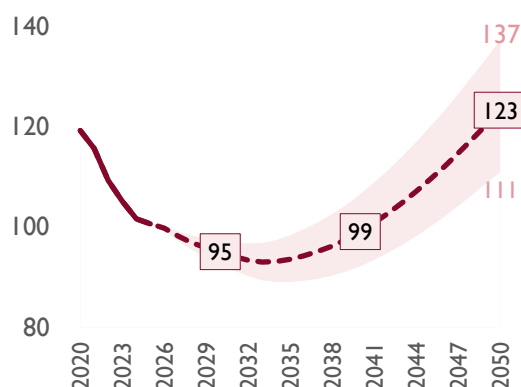


GRÁFICO 35. INTERVALO DE DEUDA (%PIB), ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL PIB



Fuente: AIReF

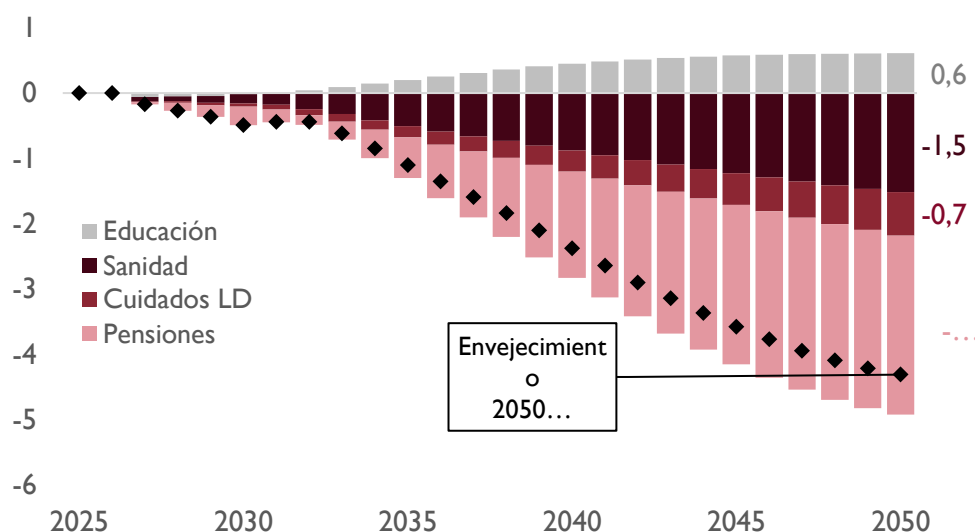
Dado el impacto significativo que las previsiones macroeconómicas y fiscales pueden tener en la evolución de la ratio de deuda, especialmente en un horizonte de 25 años, se han elaborado escenarios alternativos de sensibilidad para evaluar su influencia. A partir del escenario central de crecimiento, tipos de interés y saldo primario, se han establecido bandas de variación de $\pm 0,5$ puntos porcentuales, con el objetivo de cuantificar su impacto. Los resultados reflejan efectos similares en los tres casos. En 2050, el rango de variación de la ratio de deuda alcanzaría unos 26 puntos, situándose entre el 111 % en el escenario de mayor crecimiento y el 137 % en el de menor crecimiento. La tendencia creciente de la ratio de deuda en el escenario central implica que, a lo largo del tiempo, los efectos derivados de las distintas hipótesis se intensifican, ampliando la dispersión de los resultados.

5.1. Impacto en las variables fiscales del gasto asociado al envejecimiento de la población

La evolución de la demografía condicionará el desarrollo de las variables fiscales en las próximas décadas, y en última instancia la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. El escenario central de la AIReF incorpora el impacto de la dinámica poblacional sobre las principales variables macrofiscales.

De acuerdo con las proyecciones del escenario central de AIReF, el deterioro del saldo primario estará impulsado principalmente por el impacto del envejecimiento de la población en el gasto público. Este efecto se intensificará a partir de mediados de la década de 2030, con un aumento que superará 1 punto del PIB en 2035, hasta deteriorar el saldo en torno a 4,3 puntos del PIB en 2050. La mayor parte del impacto procedería del incremento del gasto en pensiones, seguido del gasto sanitario y de los cuidados de larga duración. En sentido contrario, el gasto en educación tendría una contribución ligeramente positiva, de alrededor de 0,6 puntos del PIB, como consecuencia de la evolución de la población en edad educativa.

GRÁFICO 36. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DEL SALDO PRIMARIO DE LOS COMPONENTES DEL ENVEJECIMIENTO (PUNTOS DE PIB)



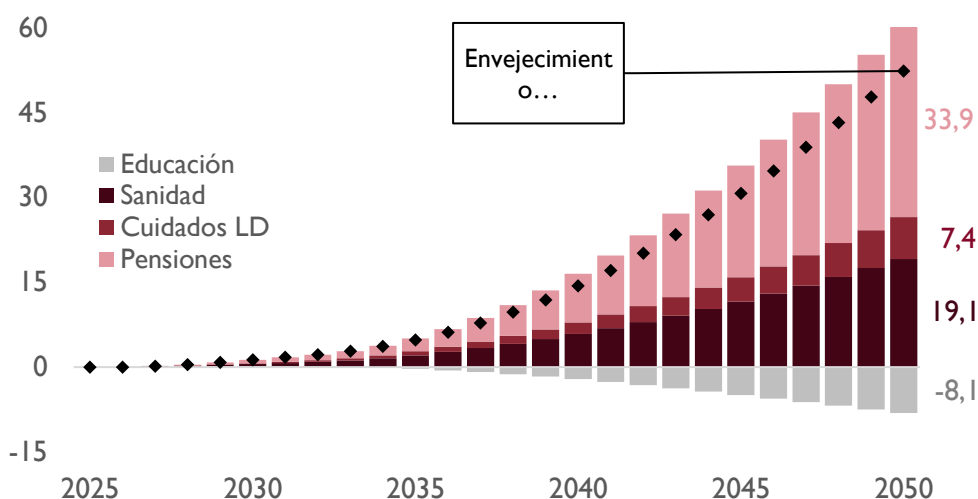
Fuente: AIReF

El impacto del envejecimiento sobre la ratio de deuda sería reducido en los primeros años, pero aumentaría de forma muy acusada a partir de mediados de la década de 2030. La presión creciente del gasto asociado a la evolución demográfica se iría acumulando año tras año y se trasladaría progresivamente a la deuda pública. Como resultado, en 2050 la ratio de

deuda sería alrededor de 52 puntos de PIB superior a la que se obtendría en un escenario sin el incremento de gasto vinculado al envejecimiento.

La mayor parte de este impacto sobre la deuda procedería del gasto en pensiones, que explicaría 33,9 puntos del aumento de la deuda en 2050. El gasto sanitario también tendría una contribución relevante, con 19,1 puntos, y los cuidados de larga duración, con 7,4 puntos, cuyo peso aumenta de forma gradual a lo largo del periodo. El menor gasto en educación reduciría la ratio de deuda en 8,1 puntos, compensando parcialmente estas presiones.

GRÁFICO 37. CONTRIBUCIONES A LA VARIACIÓN DE LA DEUDA DE LOS COMPONENTES DEL ENVEJECIMIENTO



Fuente: AIReF

6. CONCLUSIONES

Aunque el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior en una décima al 1,7 % del PIB, el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento actualizado con los últimos datos observados se sitúa en el 14,6 % del PIB, cuatro décimas por debajo del límite del 15 % del PIB. Por lo tanto, **la AIREF concluye que no se supera el límite establecido por la disposición adicional segunda del Real Decreto – ley 2/2023** al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,0 % del PIB en promedio del periodo 2022 – 2050.

No obstante, el análisis de sostenibilidad del conjunto de las AA. PP. pone nuevamente de relieve que, en un escenario a políticas constantes en el que, por lo tanto, no operan las reglas fiscales, la deuda iniciaría una trayectoria ascendente a largo plazo hasta alcanzar el 123 % del PIB en 2050, agravando la situación de vulnerabilidad de las finanzas públicas.

Esta aparente contradicción en las conclusiones se debe a las debilidades en la regla de gasto de pensiones tanto en su definición y diseño como en su encaje con el marco fiscal europeo y nacional. Estas debilidades ya fueron recogidas por la AIREF en las dos opiniones sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo, así como en el Informe sobre la regla de gasto de pensiones publicado el 31 de marzo de 2025.

En primer lugar, parte de una visión parcial de la sostenibilidad de las AA. PP. que se limita al gasto en pensiones en nivel sobre PIB y a una definición imprecisa de medidas de ingresos. Asimismo, la determinación de la sostenibilidad se define a partir de unos niveles estáticos cuyos criterios de definición no están especificados. La AIRcF considera más adecuada una visión integral de la sostenibilidad del conjunto de las AA. PP. que considere el conjunto de ingresos y gastos y la consecuente evolución de la deuda pública como recoge en sus opiniones sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo.

En segundo lugar, el diseño de la regla vinculado a las previsiones del Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea impide incorporar la información más reciente sobre la situación del sistema público de pensiones y la economía en general. Concretamente, se sigue tomando en consideración las previsiones del Informe de Envejecimiento publicado en 2024, cuando ya está prevista una nueva edición de este informe para 2027. De hecho, Eurostat ya ha publicado sus nuevas previsiones demográficas (EUROPOP2025) que serán la base para el nuevo informe y que, como se muestra en el apartado 2 de este estudio, difieren sustancialmente de las anteriores.

En tercer lugar, la regla de gasto de pensiones no encaja en el nuevo marco fiscal europeo. Por un lado, el nuevo marco fiscal europeo toma como ancla el nivel de deuda pública, que no es considerada en ningún momento en el diseño de la regla de gasto de pensiones. Por otro lado, el nuevo marco fiscal europeo sitúa como variable clave de supervisión el gasto primario neto de medidas de ingresos definido en términos de tasas de variación anuales y acumuladas, mientras que la regla de gasto de pensiones se determina en nivel de PIB. En cuanto al marco fiscal nacional actualmente vigente, la AIRcF propuso su reforma en la opinión publicada en noviembre de 2025, incluyendo la redefinición de la regla de gasto de pensiones.

7. PROPUESTAS

Modificación de la regla de gasto de pensiones en el marco de la reforma del marco fiscal nacional

El estudio sobre la regla de gasto de pensiones concluye nuevamente que no se superan los límites establecidos en la disposición adicional segunda del Real Decreto – ley 2/2023 al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,0 % del PIB en promedio del periodo 2022 – 2050.

Sin embargo, el análisis de sostenibilidad del conjunto de las AA. PP. refleja, como ya se señalaba en las opiniones de 2023 y 2025, la vulnerabilidad de las cuentas públicas a largo plazo ante el proceso de envejecimiento de la población española y otros desafíos a los que se enfrenta la economía española como el cambio climático o el cambiante contexto geopolítico.

Asimismo, la Opinión de 2025 señalaba el cumplimiento del nuevo marco fiscal europeo como una vía para situar la deuda en una senda más sostenible. Por otro lado, la AIREF en su Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional, realizaba una propuesta para alinear el marco fiscal nacional con el europeo y superar las debilidades identificadas en el diseño y funcionamiento del marco nacional.

Como se detalla en las conclusiones, la definición de la regla de gasto de pensiones presenta debilidades tanto en su definición y diseño como en su encaje con el marco fiscal europeo y nacional.

Mientras que la regla de gasto europea se expresa en términos de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos, la regla de gasto en pensiones se traduce en un nivel en puntos de PIB de gasto neto de medidas de ingresos. Además, tampoco comparten los periodos de revisión, puesto que la regla de pensiones se revisa cada tres años y el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo (PFEMP) tiene una vigencia de cuatro.

Más allá de las diferencias metodológicas, es fundamental que ambas reglas sean coherentes y compartan los objetivos. En este momento, el PFEMP establece una limitación general del crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos -de un promedio anual del 3 % entre 2025 y 2031, con un perfil decreciente en el tiempo-, mientras que la regla de gasto de pensiones, aun cumpliéndose, permite incrementos del gasto en pensiones del 4 % durante todo ese período. Ello condiciona la tasa a la que pueden crecer el resto de los gastos para cumplir con los compromisos del PFEMP.

Por este motivo, en la tercera propuesta de la Opinión sobre la reforma del marco fiscal nacional para revisar el sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo, situando la regla de gasto armonizada con la europea en el centro de la supervisión fiscal.

Por ello, **la AIReF propone al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:**

Reformar la regla de gasto de pensiones para integrarla en el marco fiscal nacional y europeo y mejorar su consistencia con la sostenibilidad de las cuentas públicas. Para ello, debería:

- **Expresarse en términos de tasas de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos de los Fondos de la Seguridad Social.**
- **Integrarse dentro los compromisos del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo.**

La factibilidad de estos compromisos puede ser evaluada con carácter previo e independiente por la AIReF de manera conjunta con el resto del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo.

La Presidenta de la AIReF



Inés Olóndriz de Moragas

ANEXO I. ACTUALIZACIÓN DE LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE RESIDENTES 2026-2050

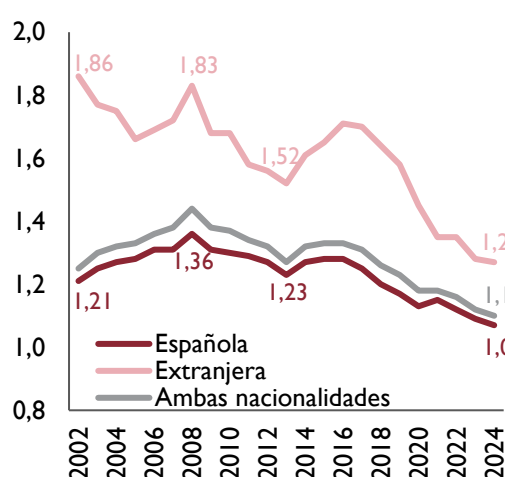
Anexo I.1. Proyecciones de Fecundidad

Anexo I.1.1. Evolución reciente de la fecundidad

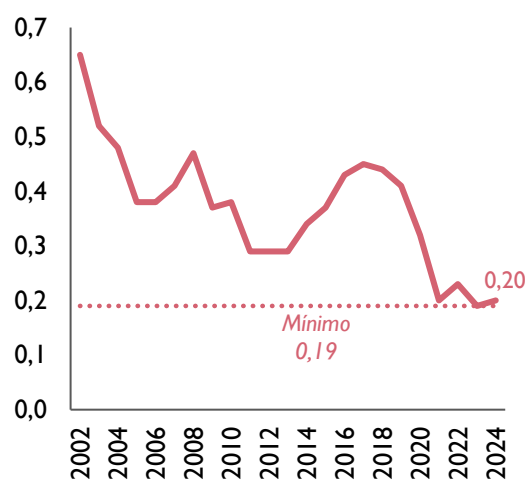
En 2024 el índice coyuntural de fecundidad en España se redujo por noveno año consecutivo, marcando un nuevo mínimo histórico. El número de hijos por mujer descendió hasta 1,1 en 2024, como resultado de un nuevo retroceso de la fecundidad de madres de nacionalidad española (1,07 en 2024 frente a 1,09 en 2023) como de madres con nacionalidad extranjera (1,27 en 2024 frente a 1,28 en 2023). El indicador coyuntural de fecundidad se sitúa así en su nivel más bajo desde que se tienen registros. El diferencial entre ambos grupos se mantiene en valores reducidos, lo que confirma la asimilación de los patrones reproductivos por parte de las madres con nacionalidad extranjera, pero también cambios en la estructura etaria de los flujos de inmigración, con un peso progresivamente creciente de la inmigración en edades más avanzadas frente a lo observado a comienzos de siglo.

ANEXO I. GRÁFICO 1. TENDENCIAS RECIENTES EN LA FECUNDIDAD DE MADRES CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y EXTRANJERA

ANEXO I. GRÁFICO 1.A. NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. SEGÚN NACIONALIDAD DE LA MADRE



ANEXO I. GRÁFICO 1.B. DIFERENCIAL EN EL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER ENTRE MADRES EXTRANJERAS Y ESPAÑOLAS



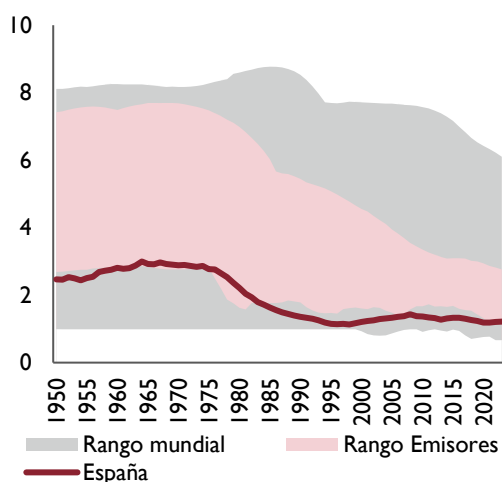
Fuente: INE

El descenso de la fecundidad no es un fenómeno circunscrito a España. El número de hijos por mujer ha venido disminuyendo de forma continuada desde las décadas de 1980 y 1990 en la mayoría de los países. La caída se

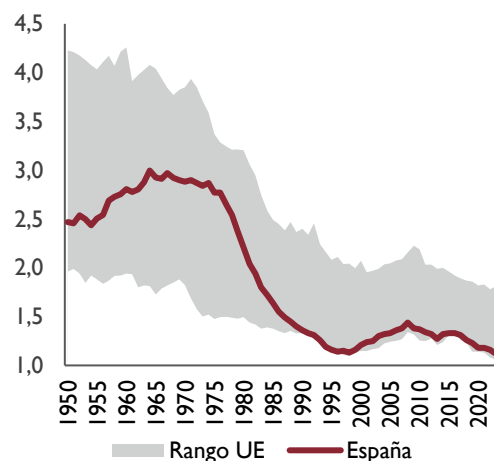
observa en prácticamente todo el mundo y con especial intensidad en el entorno europeo inmediato de España y en los principales países emisores de inmigración²⁸. Con todo, España destaca por estar entre los países con menor fecundidad a escala mundial y europea.

ANEXO I. GRÁFICO 2. ÍNDICE COYUNTURAL DE FECUNDIDAD EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

ANEXO I. GRÁFICO 2.A. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. ESPAÑA EN EL CONTEXTO MUNDIAL y DE PRINCIPALES PAÍSES EMISORES²⁹



ANEXO I. GRÁFICO 2.B. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO



Fuente: ONU, Eurostat e INE para España a partir de 1975

La descomposición del índice coyuntural de fecundidad sugiere que esta dinámica responde principalmente al aumento de la proporción estimada de mujeres sin hijos y no a una reducción del número medio de hijos entre las mujeres que acceden a la maternidad. Siguiendo a Shaw (2005)³⁰, el índice coyuntural de fecundidad puede interpretarse como la combinación de dos componentes: la proporción implícita de mujeres que accederían a la maternidad bajo las tasas de fecundidad del período y el número medio de hijos entre quienes sí lo hacen. Desde 2010, la proporción estimada de mujeres que acceden a la maternidad bajo esta descomposición ha descendido de forma continuada, del 74 % al 57 % en 2024. Por nacionalidad, la reducción ha sido más acusada entre las mujeres de nacionalidad extranjera, con una

²⁸ Fernández-Villaverde J. (2026). On the Quandary of Global Demographic Decline, Macro Musings.

²⁹ Como países principales emisores de inmigración hacia España se seleccionan: Argelia, Marruecos, Túnez, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

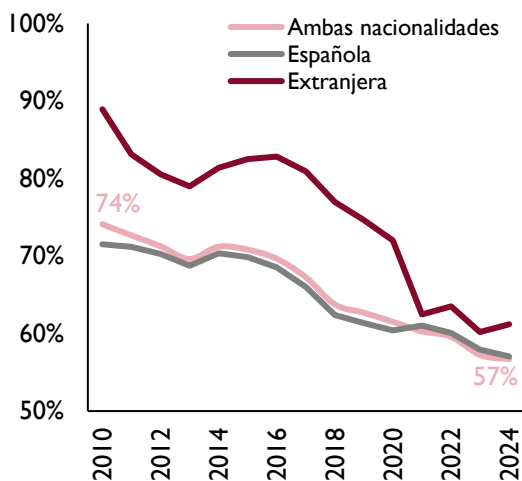
³⁰ Shaw, S.J. On a microdemographic framework for decomposing contemporary fertility dynamics. Sci Rep 15, 30726 (2025). <https://doi.org/10.1038/s41598-025-11522-9>

caída de 28 puntos porcentuales, frente a 15 puntos porcentuales entre las mujeres españolas. El segundo componente del índice coyuntural de fecundidad habría aumentado ligeramente, al pasar en 2010 de 1,85 a 1,94 hijos en 2024, impulsado por la dinámica de las mujeres de nacionalidad extranjera que accedieron a la maternidad.

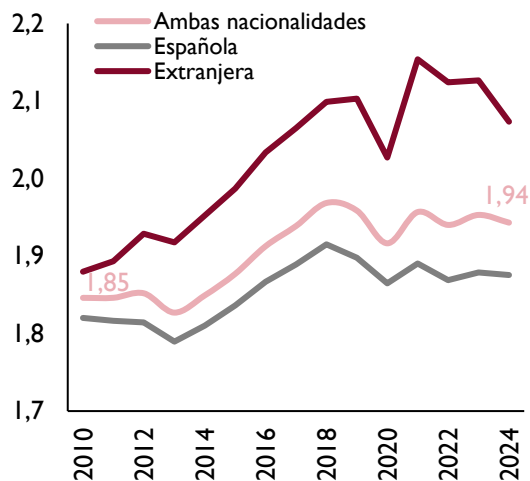
Las respuestas a la Encuesta de Fecundidad, Familia e Infancia del CIS de 2024 son coherentes con esta lectura, en la medida en que apuntan a una brecha entre las preferencias reproductivas declaradas y la fecundidad efectivamente observada. El número ideal de hijos entre quienes desean tenerlos se concentra mayoritariamente en dos o tres, mientras que las razones declaradas para tener pocos hijos remiten principalmente a restricciones económicas, dificultades de conciliación y factores laborales. La encuesta también muestra que el precio de la vivienda, el desempleo o las perspectivas para las generaciones futuras son percibidos por una parte relevante de la población como factores que pueden llevar a no tener hijos o a tener menos. Esta evidencia debe interpretarse como información sobre preferencias y restricciones percibidas, no como una identificación causal de los determinantes del descenso de la fecundidad.

ANEXO I. GRÁFICO 3. DESCOMPOSICIÓN DEL ÍNDICE COYUNTURAL DE FECUNDIDAD

ANEXO I. GRÁFICO 3.A. PROPORCIÓN DE MUJERES QUE TIENEN HIJOS



ANEXO I. GRÁFICO 3.B. NÚMERO DE HIJOS POR MUJER DE LAS QUE ACCEDEN A LA MATERNIDAD



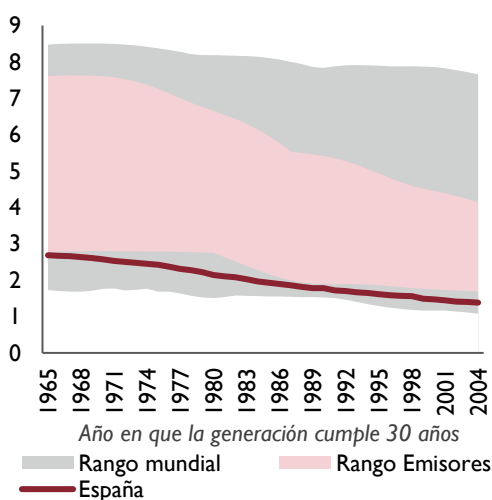
Fuente: INE y AIReF

El análisis de la fecundidad empleando el índice coyuntural de fecundidad, sin embargo, suele enmascarar tendencias de largo plazo, que se aprecian mejor desde un enfoque generacional. El enfoque generacional analiza el número de hijos que una cohorte de mujeres tiene a lo largo de toda su vida reproductiva y se sintetiza mediante el Índice de Fecundidad por Cohorte

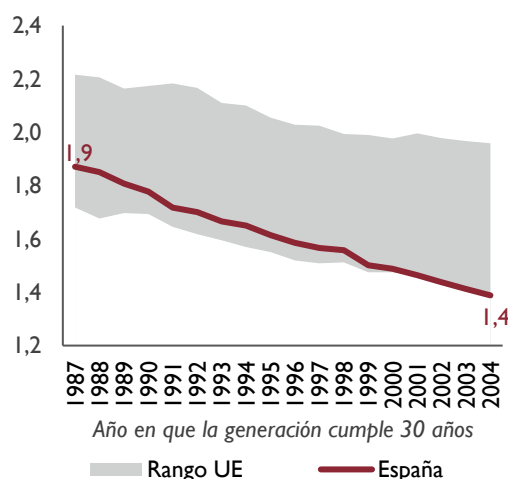
Completa (CCF, por sus siglas en inglés). A diferencia del Índice Coyuntural de Fecundidad, que recoge el número medio de hijos en un momento determinado del tiempo y está sujeto a factores transitorios como el ciclo económico o las políticas públicas vigentes, el CCF permite identificar la tendencia estructural. Bajo este enfoque, España se mantiene entre los países con menor fecundidad de cohorte tanto en el contexto mundial como en el europeo: las mujeres nacidas en 1935 tuvieron en promedio 2,7 hijos, mientras que las nacidas poco más de treinta años después promediaron 1,6 hijos.

ANEXO I. GRÁFICO 4. ÍNDICE DE FECUNDIDAD POR COHORTE (CCF) EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

ANEXO I. GRÁFICO 4.A. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HIJOS DE CADA GENERACIÓN DE MUJERES. ESPAÑA EN EL CONTEXTO MUNDIAL Y DE PRINCIPALES PAÍSES EMISORES



ANEXO I. GRÁFICO 4.B. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HIJOS DE CADA GENERACIÓN DE MUJERES. ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO



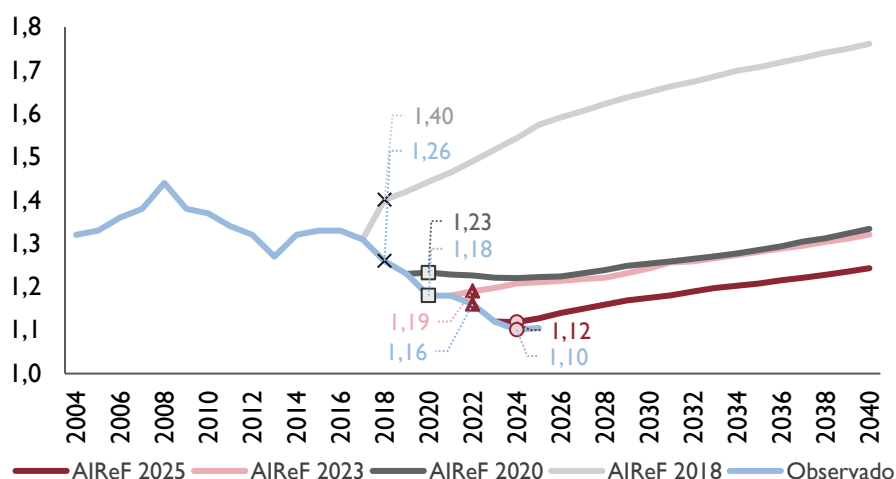
Fuente: ONU -e INE para España a partir de las generaciones nacidas en 1960- y Eurostat

Anexo I.1.2. Actualización de las proyecciones de fecundidad

Las proyecciones de fecundidad mantienen la esencia del enfoque metodológico empleado en las anteriores Opiniones, aunque en esta ocasión se ha prescindido del **supuesto de convergencia hacia la fecundidad del entorno geográfico inmediato**. El análisis de la fecundidad sigue fundamentándose en la representación y estimación paramétrica de las curvas gaussianas por edad y su proyección a futuro con modelos de Vectores Autorregresivos (véase, Documento Técnico 1/23). La novedad es que se elimina el supuesto de convergencia hacia los valores de referencia extraídos del análisis de la fecundidad en los países más próximos. La razón es que este criterio venía induciendo sesgos al alza: la propia fecundidad observada en los países de nuestro entorno ha seguido descendiendo. El gráfico siguiente ilustra cómo, a lo largo de los últimos años, el indicador coyuntural finalmente observado ha sorprendido de forma persistente a la

baja frente a la previsión inicial. Aunque el error de proyección se ha reducido de manera continua como resultado de mejoras metodológicas y de una mejor calibración del criterio de convergencia, el sesgo positivo asociado a este supuesto se ha mantenido.

ANEXO I. GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LAS PROYECCIONES DEL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER DE LA AIREF



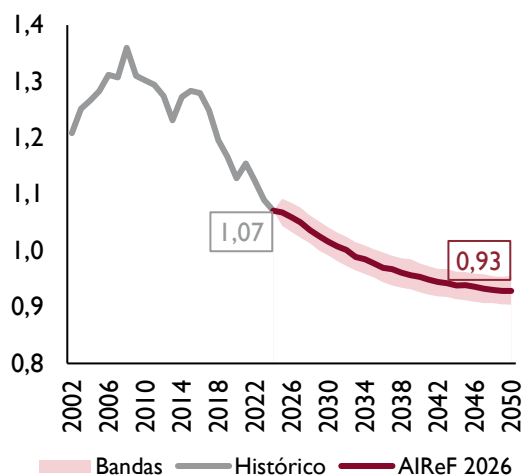
Fuente: INE y AIReF

Nota: El dato observado en 2025 se corresponde con el derivado a partir de las cifras de la Estimación mensual de nacimientos y la Estadística Continua de Población.

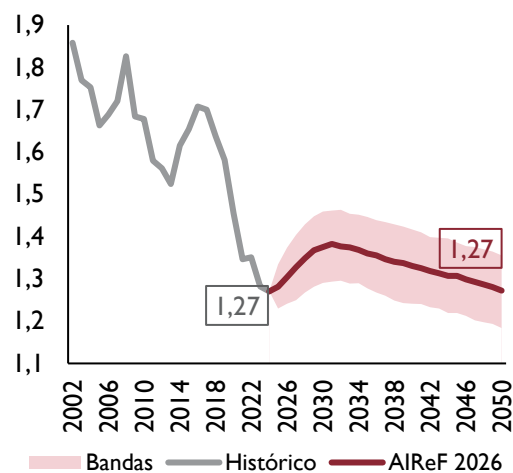
En este contexto, las proyecciones de la AIReF eliminan el supuesto de convergencia del número de hijos por mujer al de los países de nuestro entorno geográfico más próximo. Los datos más recientes y la dinámica de la fecundidad, así como la ausencia de convergencia al entorno, llevan a una revisión a la baja de las proyecciones de fecundidad de la AIReF respecto a la Opinión de 2025. En el caso de las madres extranjeras se proyecta un índice sintético de fecundidad en 2050 que se sitúa en 1,27 hijos por mujer, mientras que para las españolas desciende hasta 0,93 hijos (frente a la anterior proyección, donde la convergencia llevaba en el año 2050, a 1,48 y 1,25 hijos por mujer, respectivamente).

ANEXO I. GRÁFICO 6. PROYECCIONES DEL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. SEGÚN NACIONALIDAD

ANEXO I. GRÁFICO 6.A. NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. MADRES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA

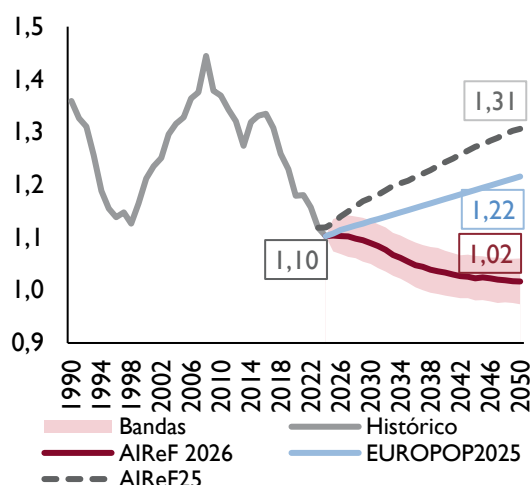
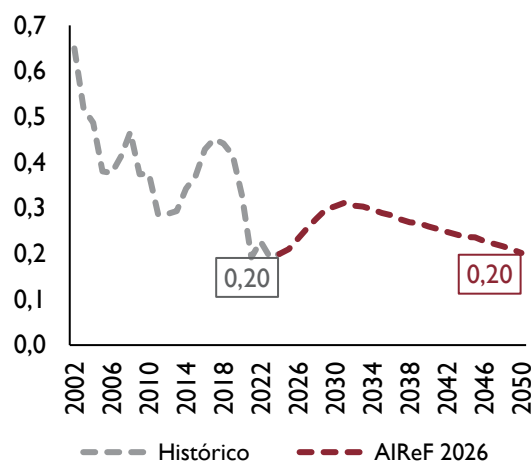


ANEXO I. GRÁFICO 6.B. NÚMERO DE HIJOS POR MUJER. MADRES DE NACIONALIDAD EXTRANJERA



Fuente: INE y AIReF

En conjunto, se espera que el número de hijos por mujer se sitúe en 1,02 en 2050, valor muy inferior a la tasa de reposición (2,1). Estas proyecciones son más pesimistas que las estimaciones previas de la AIReF y las últimas proyecciones de Eurostat publicadas en abril de 2026, que proyectan un crecimiento prácticamente lineal del número de hijos por mujer hasta alcanzar en 2050 1,31 en el caso de las madres extranjeras y 1,22 para las madres españolas.

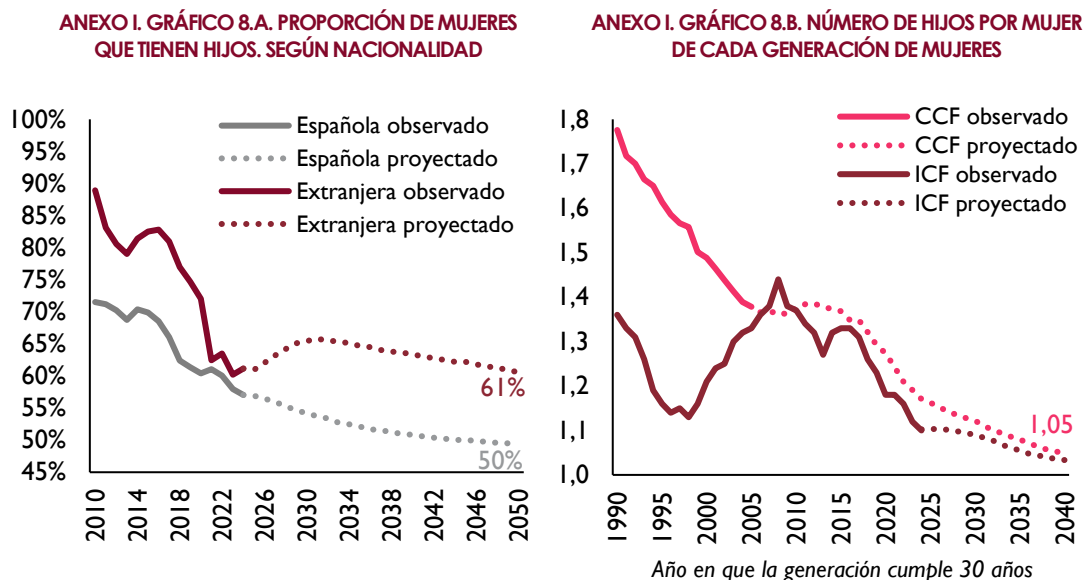
ANEXO I. GRÁFICO 7. PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER Y DEL DIFERENCIAL ENTRE MADRES DE NACIONALIDAD EXTRANJERA Y ESPAÑOLA
ANEXO I. GRÁFICO 7.A. NÚMERO DE HIJOS POR MUJER

ANEXO I. GRÁFICO 7.B. DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER DE MADRES CON NACIONALIDAD EXTRANJERA Y ESPAÑOLA


Fuente: INE, Eurostat y AIReF

En términos de la descomposición del Índice Coyuntural de Fecundidad, estas proyecciones implican que, en 2050, aproximadamente la mitad de las mujeres españolas y un 61 % de las extranjeras accederán a la maternidad, continuando con el descenso observado en las últimas décadas. Dada la evolución histórica del número medio de hijos de las mujeres que acceden a la maternidad, así como las respuestas recogidas en la encuesta del CIS que apuntan hacia un mantenimiento de las preferencias reproductivas entre aquellos que desean tener descendencia en torno a 2 hijos, es lógico pensar en su estabilización a futuro. Así, de mantenerse estable el número medio de hijos que tienen las mujeres que acceden a la maternidad en el promedio observado en los últimos 5 años —1,9 hijos por mujer para madres de nacionalidad española y 2,1 para las de nacionalidad extranjera—, la proyección del escenario central de la AIReF implicaría una reducción paulatina del porcentaje de mujeres españolas que acceden a la maternidad, hasta situarse en 2050 en el 50 %. Para las madres de nacionalidad extranjera, se produciría un repunte inicial, para continuar luego con la senda descendente observada en el pasado, situándose la proporción de mujeres que tienen hijos en el 61 % en 2050 —valor similar al esperado en 2025—. Desde la óptica generacional, las proyecciones centrales de la AIReF suponen una estabilización en el número medio de hijos que tienen las madres para las cohortes nacidas entre 1976 y 1985 —que cumplen 30 años entre 2006 y 2015— en torno a 1,37 hijos, pero un descenso

en las generaciones siguientes, de manera que se espera que las madres que cumplen 30 años en 2040 —nacidas en 2010—, tengan en promedio 1,05 hijos.

ANEXO I. GRÁFICO 8. IMPLICACIONES DE LAS PROYECCIONES EN TÉRMINOS DE LA PROPORCIÓN MUJERES QUE ACCEDEN A LA MATERNIDAD y DE LA COHORTE



Fuente: INE y AIRcF

Notas: Gráfico 11.A Línea continua representa datos observados y Línea discontinua las proyecciones. Gráfico 11.B Línea continua representa datos observados (ICF hasta 2024; perspectiva generacional hasta la última cohorte con fecundidad completada, la cohorte de 1975). Línea discontinua simboliza las proyecciones.

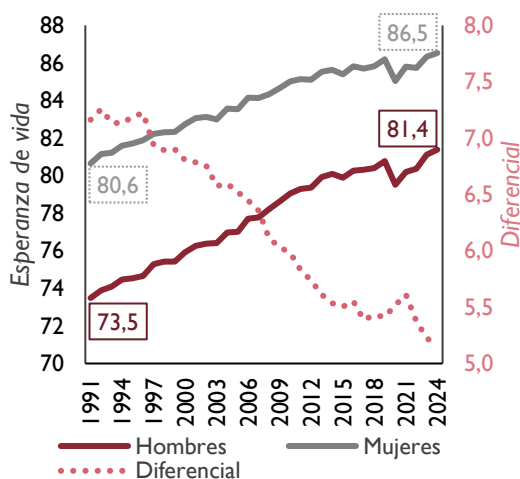
Anexo I.2. Proyecciones de supervivencia

Anexo I.2.1. Evolución reciente de la mortalidad

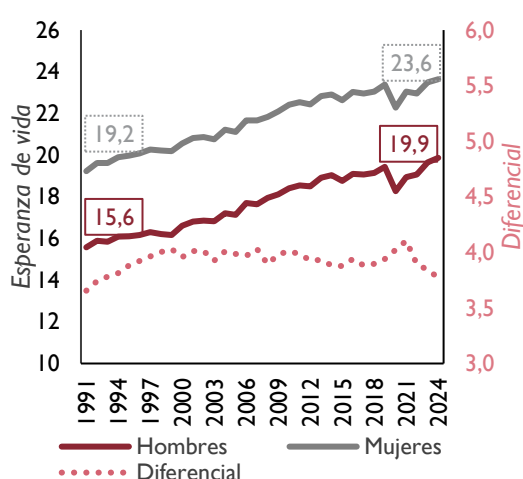
La esperanza de vida al nacer y a los 65 años creció en España en 2024, continuando con la tendencia previa a la irrupción de la COVID-19. En 2024 se alcanzó un nuevo máximo histórico, tanto de la esperanza de vida al nacer —86,5 años en mujeres y 81,4 años en hombres— como a los 65 años. El diferencial entre mujeres y hombres se redujo, alcanzando su valor mínimo en el caso de la esperanza de vida al nacer. Se continúa así con los patrones observados antes de la pandemia, con un gradual acercamiento entre la esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres, y una tendencia descendente más leve a partir de los 65 años.

ANEXO I. GRÁFICO 9. ESPERANZA DE VIDA. SEGÚN SEXO (AÑOS)

ANEXO I. GRÁFICO 9.A. ESPERANZA DE VIDA AL NACER. SEGÚN SEXO



ANEXO I. GRÁFICO 9.B. ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 AÑOS. SEGÚN SEXO

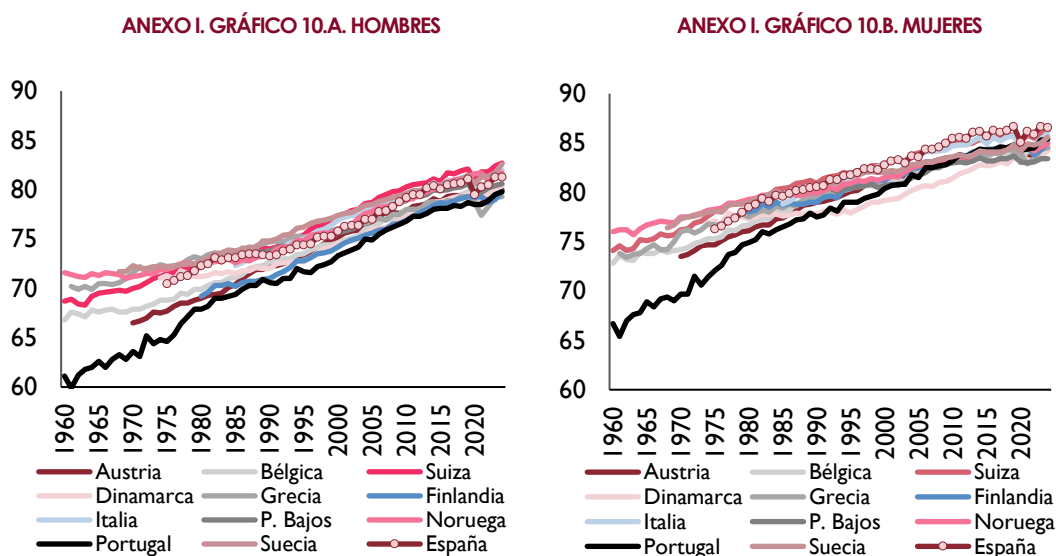


Fuente: INE y AIReF

España se sitúa entre los líderes europeos en longevidad, especialmente en el caso de las mujeres. El análisis de la esperanza de vida de los países europeos de nuestro entorno apunta a una dinámica común, con un promedio de 80,9 años para los hombres y de 85,1 años para las mujeres en 2024³¹, ambos valores inferiores a los observados en el caso de España. De hecho, en el caso de las mujeres, España es el país con mayor longevidad del entorno europeo, mientras que, para los hombres, se encuentra en quinto lugar, por detrás de Suiza, Suecia, Italia y Noruega.

³¹ Estos valores se obtienen mediante un análisis factorial de la esperanza de vida en los distintos países europeos considerados. En las estimaciones se consideran los siguientes países: Portugal, Italia, Bélgica, Austria, Suiza, Suecia, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Noruega, Francia y Países Bajos. Alemania y Reino Unido no se han incorporado por falta de datos para el período considerado (1985-2024).

ANEXO I. GRÁFICO 10. ESPERANZA DE VIDA AL NACER, SEGÚN SEXO EN ESPAÑA Y EL ENTORNO INMEDIATO. (AÑOS)



Fuente: Eurostat

Anexo I.2.2. Actualización de las proyecciones de mortalidad

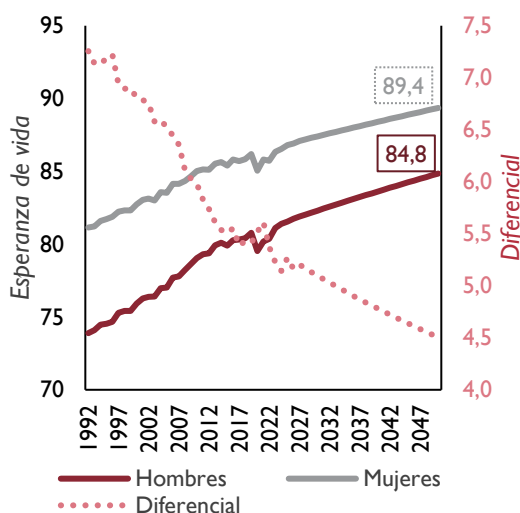
Las proyecciones de las tasas de supervivencia de la AIReF combinan tanto la evolución histórica de la esperanza de vida en España como la sincronía en los países del entorno. La AIReF proyecta las tasas de mortalidad a partir de modelos Lee-Carter bifactoriales estimados de forma diferenciada por género (véase, Documento Técnico 1/23). Estos modelos tienden a prolongar hacia el futuro el ritmo de aumentos en la esperanza de vida observados recientemente. Dadas las elevadas tasas de supervivencia ya alcanzadas, sobre todo en mujeres, se introduce una hipótesis de convergencia en 2100 hacia los valores promedio de esperanza de vida proyectados por la Organización de Naciones Unidas y Eurostat para los países de nuestro entorno inmediato, esto es, 90 años para hombres y 93,5 años para mujeres³². De esta forma se espera que la esperanza de vida al nacer de las mujeres alcance los 89,4 años en 2050 frente a los 84,8 años de los hombres, cifras prácticamente idénticas a las estimadas en la Opinión de 2025. Ello implica una mejora de casi 3 años para las mujeres y algo más intensa, de 3,4 años, en el caso de los hombres, con una reducción continua del diferencial entre hombres y mujeres a lo largo del periodo proyectivo. A los 65 años prevalece

³² Las proyecciones empleadas para este cálculo son las disponibles a fecha de publicación de las cifras de población del INE (diciembre de 2025). En el caso de Naciones Unidas se corresponden con las publicadas en 2024, mientras que, para Eurostat con las publicadas en 2024, no las recientemente publicadas en 2026 después de la fecha de corte de las nuevas proyecciones de la AIReF.

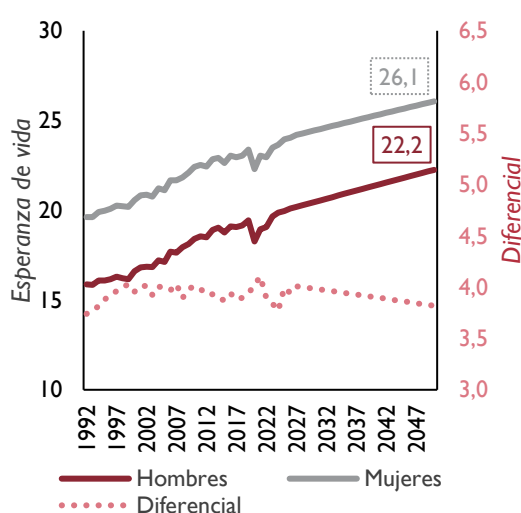
una mayor esperanza de vida en mujeres lo que produce descensos más leves del diferencial entre hombres y mujeres.

ANEXO I. GRÁFICO 11. PROYECCIONES DE LA ESPERANZA DE VIDA. SEGÚN SEXO (AÑOS)

ANEXO I. GRÁFICO 11.A. AL NACER



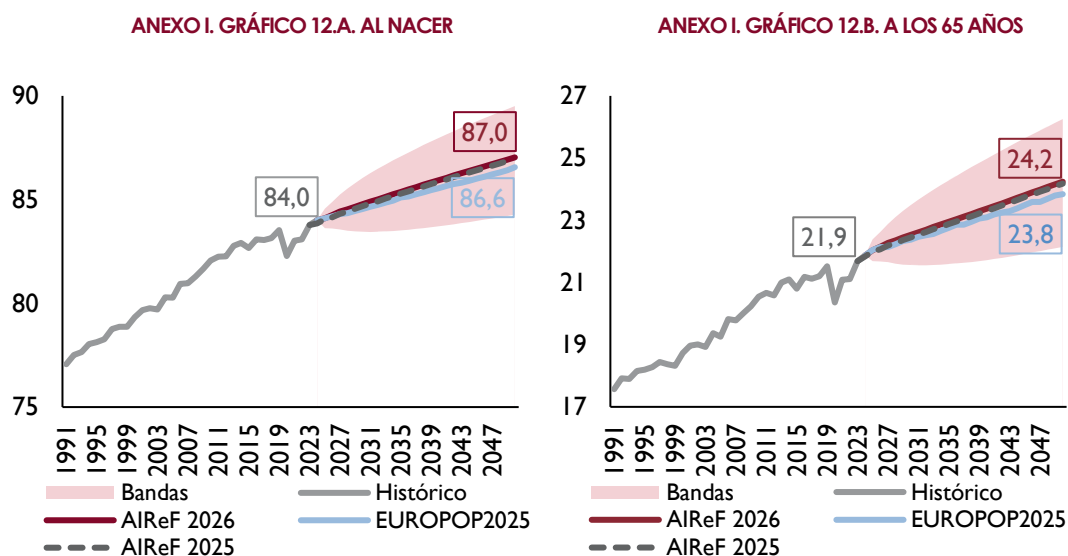
ANEXO I. GRÁFICO 11.B. A LOS 65 AÑOS



Fuente: INE y AIReF

En conjunto, la AIReF estima que la esperanza de vida al nacer se sitúe en 87 años en 2050. Las proyecciones de la esperanza de vida se mantienen en línea con las estimadas en la Opinión de 2025, si bien resultan más optimistas que las últimas publicadas por Eurostat en 2026, que proyectan una esperanza de vida en 2050 cuatro décimas inferior.

ANEXO I. GRÁFICO 12. PROYECCIONES DE LA ESPERANZA DE VIDA (AÑOS)



Fuente: INE, Eurostat y AIReF

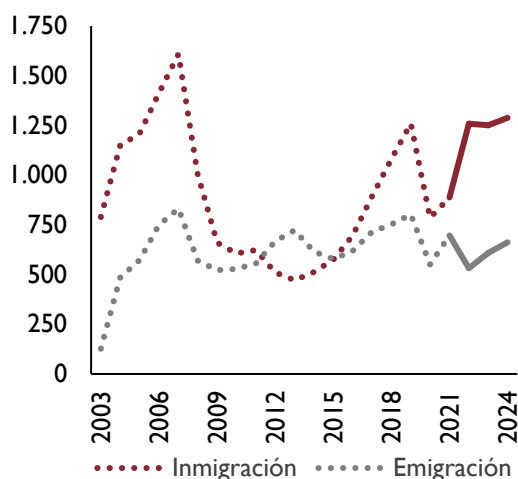
Anexo I.3. Proyección de las Migraciones

Anexo I.3.1. Evolución reciente de los flujos migratorios

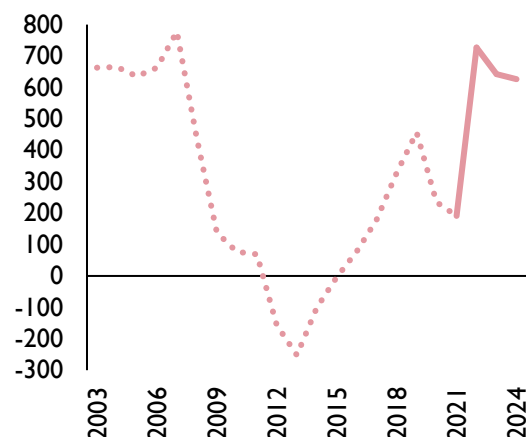
España registró un fuerte flujo de inmigración neta en 2024, similar al observado en los últimos años. De acuerdo con los últimos datos disponibles de la EMCR, la inmigración neta se situó en 2024 en 626 mil personas, algo inferior a lo observado en 2022 y 2023, pero niveles muy elevados que no se observaban desde 2006-2007. Es el resultado de unos flujos de entrada que casi duplican a los de salida.

ANEXO I. GRÁFICO 13. FLUJOS MIGRATORIOS OBSERVADOS (MILES DE PERSONAS)

ANEXO I. GRÁFICO 13.A. FLUJOS DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN



ANEXO I. GRÁFICO 13.B. FLUJO NETO DE INMIGRACIÓN

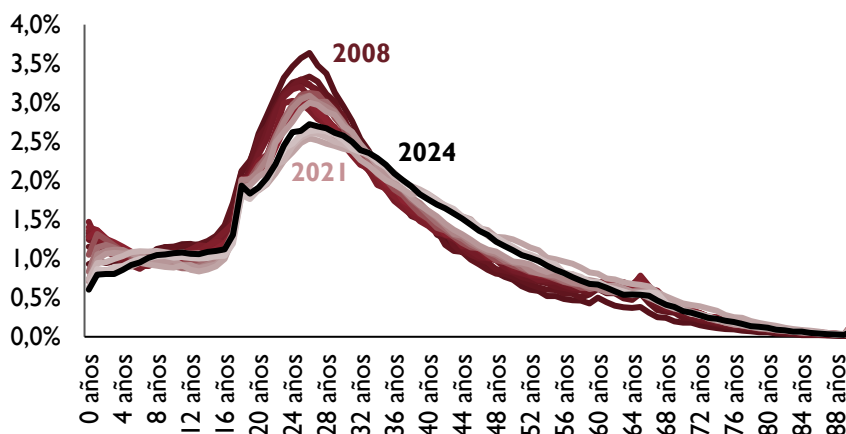


Fuente: INE y elaboración AIReF

Nota: Las líneas continuas representan los flujos publicados en la EMCR, desde el año 2021 en adelante, mientras que el trazo punteado se refiere a las estimaciones previas derivadas a partir del movimiento natural de la población y su enlace con las series de la EMVR.

A lo largo de las últimas décadas se observan cambios en el perfil etario de los inmigrantes, con una mayor participación de individuos entre 36 y 56 años, y una menor concentración en torno a los 20 a 30 años. El cambio en la estructura etaria de los inmigrantes posee implicaciones sobre la evolución de la fecundidad prevista de las madres extranjeras. Una mayor inmigración de mujeres cerca del límite superior del intervalo de edades más fecundas podría condicionar la evolución de este fenómeno.

ANEXO I. GRÁFICO 14. PERFIL ETARIO DE LOS FLUJOS DE INMIGRACIÓN



Fuente: INE

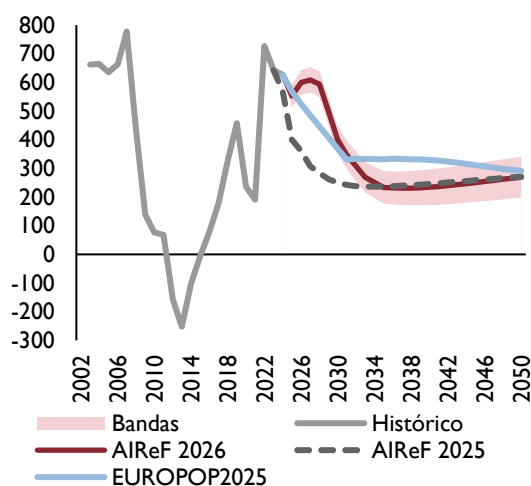
Anexo I.3.2. Actualización de las proyecciones de flujos migratorios

Las proyecciones de corto plazo de los flujos de inmigración neta se revisan para capturar el dinamismo reciente de los flujos, pero permanecen prácticamente inalteradas a largo plazo. En la elaboración de sus proyecciones, la AIReF combina dos tipologías de modelos para el corto plazo con modelos de gravedad para el largo plazo (véase, Documento Técnicos 1/23 y 6/25). La revisión de las cifras de 2024 —que arrojan un flujo neto superior en 55 mil frente al inicialmente publicado—, unida a la información provisional y parcial disponible para 2025, da lugar a una revisión al alza de la previsión de los modelos de corto plazo respecto de la Opinión de 2025.

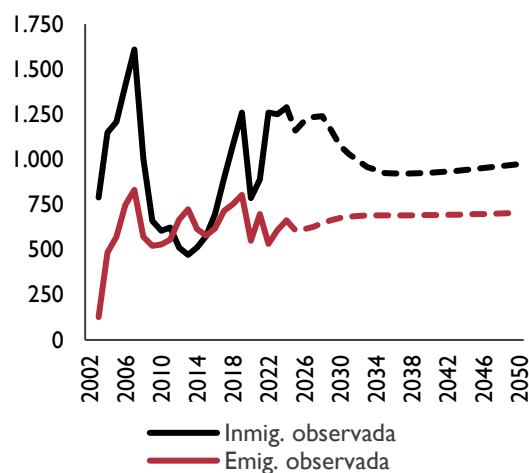
Se prevé un flujo neto medio de 552 mil personas en 2025, que se incrementa en 2026 y permanece estable en torno a 600 mil personas hasta 2028, para descender en 2029 hasta 497 mil personas. En términos acumulados, ello supone una revisión al alza de 1.275 mil personas hasta 2029. El enlace de estas previsiones con las proyecciones de largo plazo —que no se revisan por no existir información adicional— supone, asimismo, un aumento de los flujos esperados hasta 2035 de unas 370 mil personas en términos acumulados. En conjunto, los resultados apuntan a un flujo promedio de entradas netas anuales en torno a 332 mil entre 2024 y 2050, que supone una notable revisión al alza respecto a las 275 mil personas estimadas en la Opinión de 2025 para el mismo período. Eurostat, por su parte, proyecta unos flujos algo inferiores a corto plazo —467 mil personas en promedio entre 2025 y 2030, frente a 542 mil de la AIReF—, pero más optimistas a largo plazo, con un promedio de 321 mil personas frente a las 255 mil proyectadas por la AIReF entre 2031 y 2050.

ANEXO I. GRÁFICO 15. PROYECCIONES DE FLUJOS MIGRATORIOS EXTERIORES (MILES DE PERSONAS)

ANEXO I. GRÁFICO 15.A. FLUJO NETO DE INMIGRACIÓN



ANEXO I. GRÁFICO 15.B. FLUJOS DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN EXTERIOR



Fuente: INE, Eurostat y AIReF

De acuerdo con estas proyecciones, el peso de la población con nacionalidad extranjera sobre la población total pasaría del 14,1 % a 1 de enero de 2025 al 17,9 % a 1 de enero de 2050. La proporción de la población extranjera sobre la población total experimentaría un incremento gradual hasta el año 2050. El incremento sería mayor de considerar solo la población en edad de trabajar, dado que gran parte de inmigración se concentra en los tramos de edad entre 16 y 66 años, pasando del 16,5 % al 21,9 %.

Anexo I.3.3. Pirámide de Población

La evolución de la pirámide de población sería reflejo tanto del envejecimiento de la población como del mayor peso que la población residente con nacionalidad extranjera tendría hasta 2050. Así en 2050 se acentúan las diferencias en las pirámides de población residente estimadas para la población con nacionalidad española y la población con nacionalidad extranjera. En el caso de la población residente con nacionalidad española, en 2050 se estima un incremento de los grupos de edad avanzados y un mantenimiento o descenso en el resto. En cambio, en el caso de la población residente extranjera se produce un aumento en todos los grupos de edad, persistiendo una estructura con mayor importancia relativa de la población joven y en edad de trabajar.

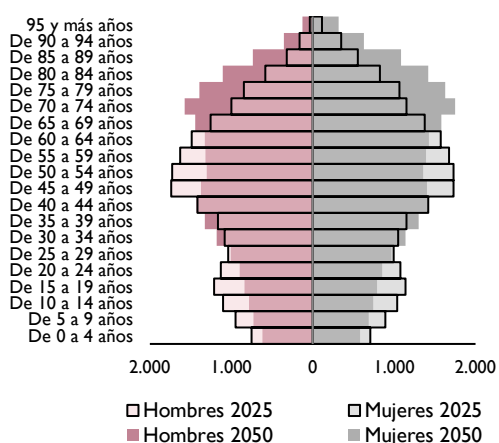
ANEXO I. CUADRO 1. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN TRAMOS ETARIOS

		2002	2008	2025	2030	2040	2050
Tramos de Edad	De 0 a 14 años	14,5%	14,6%	12,9%	11,6%	10,5%	10,4%
	De 15 a 74 años	78,1%	77,1%	76,8%	77,4%	75,4%	72,0%
	De 75 a 100 o más años	7,4%	8,2%	10,3%	11,0%	14,1%	17,6%

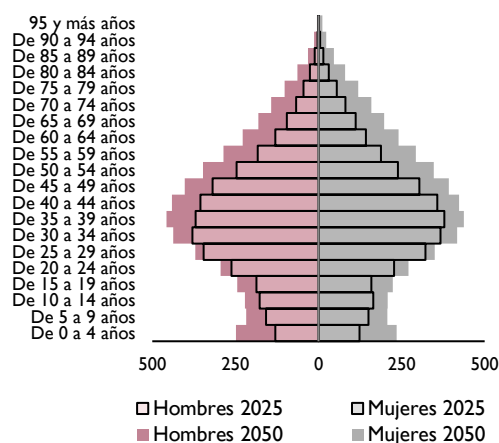
Fuente: INE y AIReF

ANEXO I. GRÁFICO 16. PIRÁMIDE POBLACIONAL A 1 DE ENERO (GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, MILES DE PERSONAS)

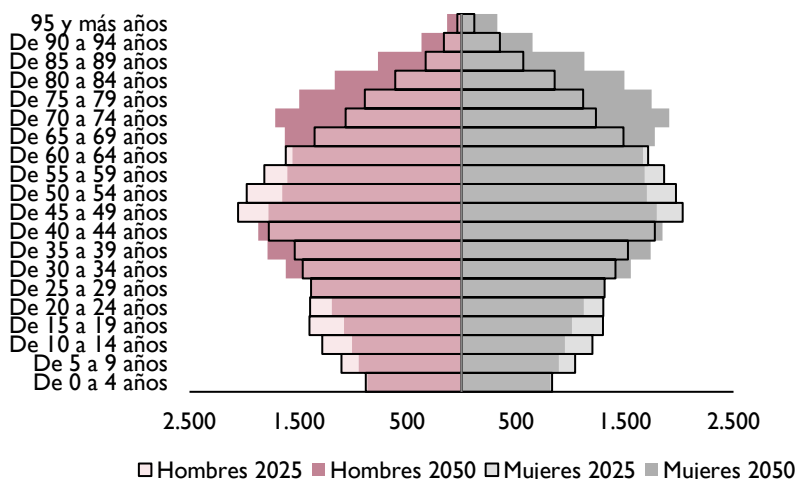
ANEXO I. GRÁFICO 16.A. POBLACIÓN RESIDENTE ESPAÑOLA



ANEXO I. GRÁFICO 16.B. POBLACIÓN RESIDENTE EXTRANJERA



ANEXO I. GRÁFICO 16.C. POBLACIÓN RESIDENTE TOTAL



Fuente: INE y AIReF